المال و التجارة

AL MAL WALTEGARA

الطباعة المصرية ... فى الخرطوم

بقلم/ أحمد عاطف

الحوكمة منهج لتهيئة مناخ استثمارى جيد فى سودان ما بعد السلام

بقلم الأستاذ الدكتور / محمد فرج عبد الحليم
بقلم الدكتور/ عبد الله عبد الرحيم

حوكمة الإدارة الضريبية وفقاً لمتطلبات الدمج والاندماج لمصلحتى الضرائب العامة والمبيعات

بقلم الدكتور / سامى أحمد غنيم

مالية - اقتصادية - عامة - تصدر شهريا - العدد ٣٦٤ - شهر نوفمبر - ٢٠٠٧ - السعر جنيهان


شركة مصر / إيران للغزل والنسيج
السويس - منيا القمح
إحدى ثمار سياسة الانفتاح الإنتاجى
«ميراتكس» شركة مشتركة بين مصر وإيران تأسست فى ديسمبر ١٩٧٥
بموجب القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والقوانين المعدلة له
ويقدر إجمالى الاستثمارات بحوالى «٢٥٠ مليون جنيه»
يبلغ رأس مال ميراتكس المدفوع «١٠٨.٥٠٠ مليون جنيه» وتوزيعه كالآتى :
- ٥١٪ للجانب المصرى ويمثله :
١) الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس نسبة ٢٧,٥٪
٢) بنك الاستثمار العربى نسبة ٢٣,٥٪
- ٤٩٪ للجانب الإيرانى ويمثلها الشركة الإيرانية للاستثمارات الأجنبية :
والأنشطة الرئيسية لميراتكس هى إنتاج وتسويق غزول القطن والمخلوط بالبوليستر من نمرة ٤ إلى ١٦٠ انجليزى مسرح وممشط ، مفرد ومزوى ، برم نسيج وتريكو ، خام ومحروق ومحرر على كون وشلل ، وقد جهزت ميراتكس بأحدث الماكينات من أوروبا الغربية واليابان ، ويقدر الإنتاج السنوى بحوالى ١١١٥٠ طن بقيمة ٢٦٠ مليون جنيه .
مصنع الغزل الرفيع
السويس
الطاقة = ٧٦٦٨٨ مردن
الإنتاج = ٢٧٥٠ طن
الخيوط المنتجة من متوسط نمرة ٨٣,٦ انجليزى
مصنع الغزل المتوسط
السويس - منيا القمح
الطاقة = ١٣٧٦٤٨ مردن
الإنتاج = ١١١٤٨ طن
الخيوط المنتجة من متوسط نمرة ٣٦,٦ انجليزى
مصنع الغزل السميك
السويس
الطاقة = ٣٢٠٠ روتر
الإنتاج = ٢٥٠٠ طن
الخيوط المنتجة من متوسط نمرة ١٣,٧ انجليزى
تبلغ صادرات ميراتكس حوالى (٣٢٣٠ طن سنوياً) بقيمة (٢٠ مليون دولار) إلى أمريكا وأسواق أوروبا الغربية (ألمانيا - الدانمارك - البرتغال - اليونان - تشيك - فرنسا - أسبانيا - إنجلترا - إيطاليا) ودول شرق أسيا (اليابان - تايوان - كوريا - سنغافورة) ودول شمال أفريقيا (المغرب - تونس) ويبلغ عدد العاملين بميراتكس (٥٥٣ عامل) تبلغ أجورهم السنوية حوالى (٥٥ مليون جنيه) ،
وتم حصول الشركة على شهادة EN ISO 9001 وشهادة الثقة
Deko - Tex Standard 100

مجلة المال والتجارة



Al Mal Waltegara

علمية - اقتصادية - مالية - عامة - تصدر شهرياً

العدد ٤٦٣ - نوفمبر ٢٠٠٧ م

فى هذا العدد

القسم الأول خاص بنشر الأبحاث المحكمة وفقاً لقواعد النشر العلمى المتعارف عليها عن طريق الأساتذة كل فى تخصصه

الاشتراكات

- الاشتراكات السنوية ٢٤ جنيهاً مصرياً داخل جمهورية مصر العربية .
- الاشتراكات السنوية خارج جمهورية مصر العربية سعر النسخة + مصاريف البريد .
- ترسل الاشتراكات بشيك أو حوالة بريدية باسم مجلة المال والتجارة على العنوان أدناه .
- الإعلانات يتفق عليها مع الإدارة .

ثمن النسخة

جمهورية مصر العربية جنيهان

سوريا	٥٠ ل.س	ليبيا	٥٠٠ درهم
لبنان	٢٥٠٠ ليرة	السودان	٤٠ جنيهاً
العراق	١٠٠٠ فلس	الجزائر	٥ دينارات
الأردن	١ دينار	الكويت	٨٠٠ فلس
السعودية	١٠ ريالات	دول الخليج	١٠ دراهم

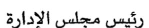
١١ شارع مريت باشا - ميدان التحرير - القاهرة تليفون : ٢٥٧٤٤٦٣٠ - ٢٥٧٤٢١٩٠ فاكس : ٢٥٧٥٠٤١٩

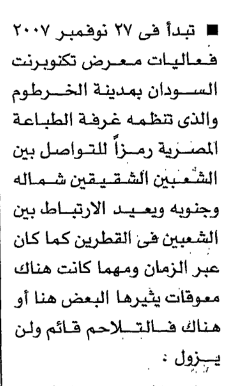
كلمة التحرير

الطباعة المصرية ... في الخرطوم

بقلم محاسب / **أحمد عاطف عبدالرحمن**

رئيس مجلس الإدارة





■ تبدأ في ٢٧ نوفمبر ٢٠٠٧ فعاليات معرض تكنوبرنت السودان بمدينة الخرطوم والذى تنظمه غرفة الطباعة المصرية رمزاً للتواصل بين الشعبين الشقيقين شماله وجنوبه ويعيد الارتباط بين الشعبين فى القطرين كما كان عبر الزمان ومهما كانت هناك معوقات يثيرها البعض هنا أو هناك فالتلاحم قائم ولن يزول :

■ لقد قامت غرفة الطباعة فى مصر بتوجيهات من وزير الصناعة والتجارة بالخطوة الأولى فى برنامج التكامل والتى فشلت فيه الحكومات فكان لها أن اتخذت قراراً شجاعاً بإقامة هذا المعرض المتخصص لصناعات الطباعة الحاضر الغائب فى المعارض الإقليمية داخل القارة الأفريقية .

لقد فكرنا نحن فى مصر لماذا لا نبدأ بالخطوة الأولى ونذهب ونقترب من السوق السودانى ومن الأشقاء لنقدم لهم ما لدينا من سلع وخدمات وأفكار ولنأخذ منهم ما لديهم من خامات واحتياجات من خلال منظومة تبادل استثمارية واقتصادية تهدف فى آخر المطاف الخير والتقدم للصناعة فى بلدينا .

■ إن افتتاح معرض تكنوبرنت السودان بالخرطوم ما هو إلا مساهمة من صناعات الطباعة فى تفعيل حركة التجارة والاستثمار بين مصر والسودان فهى ضرورة نحو التكامل بين البلدين لا شك أن هناك معوقات ورفض من بعض المسئولين هنا وهناك جمود فى الفكر وجهل بالمصلحة العليا نتج عنها تعطيل سريان اتفاقية الكوميسا واتفاقية تيسير التجارة العربية فهناك من السلبيات وقوائم السلبية ما تعوق تطبيق هذه الاتفاقيات ولا أعرف من المسئول عنها ومن منا يريد القطيعة وزيادة الفرقة بين الشعبين الشقيقين.

■ إن ما لدى السودان ومصر من إمكانيات وهبها الله لهما يجعلهما مصدرا للخيرات للقارة بكاملها ولديهما من العقول والخبرات ما يجعل من الدولتين دولة عظمى تعطى ولا تأخذ ... جاذبة لرؤوس الأموال فى مشاريع جاهزة على خريطة الاستثمار .

■ لابد من الاتفاق على آليات محددة وواضحة للتنمية الاقتصادية فى البلدين وعلينا نحن رجال الصناعة أن نبدأ بها إننا ذاهبون إلى الخرطوم أيدينا ممدودة بالحب بما

لدينا من صناعات وخدمات نعرضها أمام الأخوة بالسودان لعلنا نبدأ بخلق قاعدة قوية من العمل الصناعى المشترك وتقديم ما لدينا من منتجات وأفكار لعلنا نبدأ ونوطد العلاقات التجارية والصناعية فيما عجزت عنه الحكومات وتعمل على إزالة المعوقات سواء أكانت جمركية أو ضريبية مع فتح المجال لاستكمال الطرق ما هو موجود منها وما هو تحت الإنشاء فالنقل والمواصلات هى من أهم العوامل التى يمكن أن تسرع فى توحيد وادى النيل والتعجيل فى نقل الثروات والخبرات فالحائل الوحيد فى التنمية الاقتصادية بين البلدين هو عرقلة مشاريع النقل ما هو موجود منها أو ما هو فى الخطط المستقبلية .

■ مشاكل الحدود لابد من حلها من خلال تحديد منافذ جمركية متفق عليها بين البلدين مع تيسير الإجراءات بشكل يساعد على انسياب السلع والبضائع ولماذا لا نبدأ بتنشيط وسائل النقل النهرى بجانب النقل البرى .

إننا ونحن نحتفل بأول خطوة للتعاون العربى الأفريقى مع الشقيقة السودان نناشد الحكومتين بالعمل على إزالة كافة المعوقات التى تحد من التجارة البينية بين الدولتين فالعائد كبير وكبير جداً من وراء الوحدة الاقتصادية .

■ أراضى زراعية شاسعة ، ثروة حيوانية لا حدود لها كل هذا بالسودان يقابل بنقص فى الغذاء سواء فى الحبوب أو فى اللحوم فى مصر ، والمسافة بين القطرين فى الشمال والجنوب على بعد خطوات قليلة .

■ ولكن النفوس الضعيفة ومافيا الاستغلال بجانب السياسة العربية المهلهلة والتضامن العربى الضائع والمشاكل الإقليمية تجتاح الوطن العربى فى دارفور وجنوب السودان والصومال والساسة هم الساسة لا يعرفون طريق التغيير أو طريق إلى الديموقراطية ـ لكى نعرف ماذا تريد الشعوب فى المنطقة بعيداً عن تعقيدات الساسة .

■ السودان دولة واعدة كل الخيرات فيها بلا حدود فى حاجة إلى أموال واستثمارات ورجال لتحويل هذه الثروة إلى خير يعم البلدين .

■ لنبدأ بالمواصلات والاتصال لدينا الجو والبر والنهر ماذا ننتظر حتى يذهب الفائض من العقول والأيادى الفنية إلى حيث الفائض فى الثروات الطبيعية التى لا حدود لها ومنها يخرج العوائد والفوائض لتكفى وتفيض ويذهب الفائض للتصدير .

■ الطباعة صناعة تحتاجها السودان بفروعها المختلفة العلم وما يكتبه العلماء فهو شعب قارئ جيد ـ التعبئة والتغليف صناعة غير موجودة أو بمعنى آخر غير كافية للصناعات الغذائية السودانية والكيماوية .

أخيراً العلاقة التاريخية والسياسية بين البلدين قديمة قدم الزمن وأزلية بين الشعبين علينا أن نحارب ونسعى من أجل تفعيل الاتفاقيات والاستفادة منها بقدر ما تعطينا الطبيعة لدى البلدين من عناصر الإنتاج والنجاح .

الحوكمة منهج لتهيئة مناخ استثمارى جيد فى سودان ما بعد السلام

أ . د/ محمد فرح عبدالحليم
أستاذ إدارة الأعمال
كلية التجارة ـ جامعة النيلين

د . / عبدالله عبدالرحيم إدريس
رئيس قسم إدارة الأعمال
كلية التجارة ـ جامعة النيلين

مقدمـــة :

تهدف هذه الورقة إلى إبراز التحديات الماثلة أو المحتملة التى قد تعيق وتعرقل جهود الاستثمار فى السودان بعد توقيع اتفاقية السلام ، حيث أن هناك العديد من التحديات السياسية ، الإدارية القانونية والاقتصادية التى قد تقف عائقاً أمام تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة كما أنها قد تعيق جهود إعادة الإعمار حسب ما هو محدد من قبل البعثة المشتركة لتحديد احتياجات السودان (JAM) .

يقترح الكاتبان فى هذه الورقة تبنى الحوكمة بكل أبعادها كمنهجية واستراتيجية يمكن أن تساعد على تهيئة مناخ الاستثمار وبعث الثقة للمستثمرين فى ظل سودان موحد ينعم بالسلام والاستقرار .

وقد تم تقسيم الورقة إلى أربعة محاور رئيسية هى :

المحور الأول: يتناول اتفاقية السلام والتحديات التى تفرضها على صعيد الاستثمار .

المحور الثانى: الحوكمة وأبعادها .

المحور الثالث: فرص الاستثمار فى السودان : البعثة المشتركة لتحديد احتياجات السودان .

المحور الرابع: الحوكمة كمنهج لتهيئة مناخ الاستثمار فى السودان .

المحور الأول : اتفاقية السلام

لقد جاء توقيع وثيقة اتفاق السلام النهائى فى التاسع من يناير عام ٢٠٠٥ نتيجة للجهود التى بذلت فى كل الاتجاهات ولعدة سنوات مضت من أجل إيجاد حل نهائى شامل وعادل لأطول الحروب الأهلية فى المنطقة فبعد جملة من التعقيدات و التناقضات التى شهدتها طاولة التفاوض أصبحت عملية السلام أمراً واقعاً لها معطيات يمكن التعامل بها كما أن تجليات سياسية واقتصادية وثقافية (التقرير الاستراتيجى السودانى السادس ٢٠٠٤ ـ ٢٠٠٥ ص ٤٥٥).

إن تحقيق الاستقرار فى السودان والتحرك إلى الأمام لإعادة البناء سيكون عملاً شاقاً وضخماً حيث أن أساس الاتفاق سيكون مصدراً للتوتر والإرباك ، فهذا الأساس الذى يقوم عليه الاتفاق ينص على تأسيس مؤسسات قومية للمحافظة على وحدة البلاد بينما ينص على قيام كيان مستقل لحكم الجنوب حكماً ذاتياً (التقرير الثانى لمركز الدراسات الاستراتيجية بواشنطن ، التقرير الاستراتيجى ص ٤٢٧) .

إن احتياجات السودان ضخمة وستكون فترة إعادة البناء محاطة بتحديات حسيمة تشمل عدم الثقة وعدم الاطمئنان الذين يمكن أن يسودا التعاون بين الشمال والجنوب فيما يتعلق بالقدرات المؤسسية والمهارات البشرية ووجود عناصر تخريبية على الجانبين والمناطق الساخنة أو المضطربة التى تتطلب تحركات النازحين واللاجئين الواسعة كما أن الديون الخارجية والتى تقدر بحوالى ٢١ مليار دولار تجعل السودان فى مستوى البلدان المثقلة بالديون فى العالم (التقرير الاستراتيجى السودانى السادس ، مركز الدراسات السودانية ص ٤٣٧) . إضافة إلى ذلك فالجنوب ليس لديه سوى قسط قليل من القدرات الإدارية والفكرية بسبب عقود من الحروب و بسبب عدم التعليم مما لا يتيسر معه تأسيس حكم ذاتى فعال فى الجنوب كما هو منصوص عليه فى الاتفاق وسوف لن يرث أى مؤسسات لتقديم الخدمات (التقرير الاستراتيجى الثانى لمركز الدراسات الاستراتيجية بواشنطن ، ص ٤٣٠).

ومما يضاعف التحديات تاريخ الطرفين فى ضعف الحكم واستغلال المساعدات التى يقدمها المانحون لأغراض سياسية وسوء إدارة الموارد واستشراء الفساد المالى و الإدارى ، كما أن آخر التقارير تشير إلى أن حجم المال العام المسترد قد بلغ أكثر من ٦٤ مليار دولار (جريدة الصحافة العدد ٤٦٠٥ ـ ٤ أبريل ٢٠٠٦) إلا أن إجمالى حجم المال العام المختلس غير معروف للكاتبين .

إن اتفاقية السلام الموقعة بين الحكومة والحركة الشعبية أوجدت إجابات واضحة عن معظم الأسئلة المتعلقة بـ "ماذا" على كل الصعد ، إلا أن الأسئلة المطروحة عن "كيف" لم توجد لها إجابات كافية بالرغم من وجود العديد من الآليات التى سوف تساعد على الإجابة عن كيف يمكن تحويل بنود الاتفاقية إلى واقع ملموس ومن ثم فإنها تمثل التحدى الرئيسى للاتفاقية ومناخ الاستثمار فى سودان ما بعد السلام ..

إن هذه التحديات والأوضاع تلقى بظلالها بشكل واضح على مناخ الاستثمار فى السودان ، ومن هنا جاءت الإشكالية الرئيسية التى تتناولها هذه الورقة ويتبع ذلك

هدف الورقة والتي تحاول طرح منهج الحوكمة الجيدة (Good Governance) كاستراتيجية تعمل على تهيئة مناخ ملائم للاستثمار في السودان وذلك بتوفير الآليات اللازمة لتوفير الثقة لدى المستثمرين والمانحين والمواطنين على حد سواء .

يعتقد الكاتبان أن الحوكمة الجيدة سوف تساعد على تهيئة مناخ الاستثمار الملائم في السودان حيث أنها توفر الضمانات اللازمة للمانحين للإيفاء بالتزاماتهم كما أنها توفر الثقة والطمأنينة لجمهور المستثمرين والشركات بالدخول في مجال الاستثمار في السودان جنوباً وشمالاً وشرقاً وغرباً في جميع القطاعات .

المحور الثاني : الحوكمة Governance .

شهدت كثير من الدول النامية أزمات سياسية واقتصادية واجتماعية انحسر معها معدل نمو الدخل الفردي ، ويتكرر السؤال عن أسباب تقدم بعض الأمم وتخلف غيرها التي تتسم بضعف الإنتاجية وتوطن الفقر والجريمة (عبدالعزيز السوداني أثر الحوكمة العامة على النمو الاقتصادي العربي ، ٢٠٠٥ ص ٣٥٩) وتتعدد التفسيرات التي ترجعها إلى ضعف معاييرالحوكمة العامة التي قيدت مناخ الاستثمار والأعمال ، وضاعفت تكاليف القيود والضوابط التنظيمية التي فتحت المجال للفساد العام في شكل المحاباة والرشوة وأفرزت بالتالي عدم كفاءة الأسواق .

هذا وقد اعتبرت العديد من الوكالات الدولية متعددة الأطراف (البنك الدولي صندوق النقد الدولي ، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الأونكتاد ، برنامج الأمم المتحدة للتنمية وغيرها) أن الافتقار إلى معايير الحوكمة يشكل عقبة رئيسية أمام التنمية الاقتصادية في الدول النامية ، وتثبط الاستثمار الأجنبي المباشر، كما يؤدي نقص شفافية المالية العامة إلى إعاقة مشروعات معونات التنمية الدولية والتمويل الدولي (نفس المصدر ص ٣٥٩) .

وتشير دراسات البنك الدولي إلى أنه بسبب ضعف أو إهمال معايير الحوكمة العامة ، يخسر العالم سنوياً ١٤ تريليون دولار بأسعار ٢٠٠١ تمثل ٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي العالمي ويتردد لدى الجهات المانحة للمساعدات " لا تلق بأموال دافعي الضرائب في عالم فقير دون أن تتأكد من فعالياتها " .

لقد أدت الأزمات المالية الأخيرة التي فجرها الفساد وسوء الإدارة إلى أن تصبح عملية جذب المستويات الكافية من رأس المال بصفة خاصة متسمة بقدر كبير من التحديات (كاترين ل كونشتاد وجون موليفان ، ص ٢ وقد كلفت تلك الأزمات المستثمرين مليارات الدولارات وأدت إلى تخريب الجدوى المالية للشركات وأمثلة لتلك الأزمات

والانهيارات تلك التى شهدتها عـدد من دول شـرق آسـيـا وأمـريكا اللاتينيـة وروسـيـا خلال عقـد التسعينات من القرن الماضى ، بالإضافة إلى الانهيارات المالية للعديد من الشركات الأمـريكيـة الكبـرى خـلال الأعـوام الأولى من القرن الحادى والعشرين مثل شركة (إنرون للطاقة) وشركة وورلد كـوم خـلال عـام ٢٠٠٢ (لؤى على زين العـابدين على ٢٠٠٥ ص ٢٥٧) .

وقد أصبح المستثمرون الآن وخـاصـة المؤسـسـات الاستثمارية يعلنون بوضوح أنهم ليسـوا على استـعـداد لتحمل نتائج الفساد وسوء الإدارة كما أصبح المستثمرون، قـبل الالتزام بأى قـدر من التمـويل يطلبـون الأدلة والبـراهين على أن الشـركات والدول والحكومـات تجـرى إدارتهـا وفـقـاً لممارسـات الأعمال السليمة التى تؤدى إلى تقليل إمكانيات الفساد وسـوء الإدارة إلى أقل قـدر ممكن (مرجع سابق ص ٢).

مصطلح الحوكمة Govern-ance يعتبـر من المصطلحات التى أخذت فى الانتشار على الساحة الدولية مؤخراً فى أعقاب الانهيارات الاقتصادية والأزمـات الماليـة فى بعض الدول .

حوكمة الشركات Gorporate هى تلك المجموعة من "قواعد اللعب التى تجـرى بموجبـهـا إدارة الشركة داخلياً كما يتم وفـقـاً لهـا إشـراف مـجلس الإدارة على الشـركـة بهـدف حماية المصالح والاستثمارات الماليـة للمسـاهمين ، كـمـا تتطلب الحوكمة الجيدة وجود الشفـافية حتى يتمكن أفراد الشعب من حكم بشكل فعـال على مـدى قـيـام الحكومـة بخـدمـة مـصـالحـهم هذه الإجـراءات الديموقـراطيـة الشفـافـة ـ هى لب وجـوهر حوكمة الشركات .

ومما يجـدر ذكـره هنا أن الحوكمة لها أهميتها بالنسبة لشركات ومؤسسات القطاع العام بنفس قدر أهميتـهـا لشـركـات القطاع الخـاص وعادة ما يكون هذا هو الحال عندما تحاول الدول القضاء على انتـشـار الفـسـاد فى القطاع العام أو عندما تعمل تلك الدول على إعـداد مـؤسـسـات القطاع العـام للاستخصاص .

مفهوم الحوكمة :

إن مصطاح الحوكمة ليس كلمة جديدة إلا أن ظهـورها فى النقاش حـول المؤسـسـة الاجتماعية يعتبر نسبياً تطوراً جـديداً ولعل هـذا المصطلح يفتقر أيضاً إلى الترجمة الدقيقة إلى اللغات الأخرى (زهيـر عـبـد الكريم الكايد ٢٠٠٣ ص ٩) فـعلى سـبـيل المثال تم ترجمة المصطلح فى العـربيـة إلى العـديد من الكلمـات : الإدارة الرشـيـدة أسلوب ممارسـة سلطات الإدارة الرشـيـدة ، إدارة الحكم، الحكمانية ، الحوكمة الإدارة المجتمعية ، الحكم الرشيد ...... إلخ .

فى هذه الورقة سوف نستخدم أى من هذه الكلمات للإشارة إلى الحوكمة .

إن التغيير فى دور الحكومة وتغيير البيئة التى على الحكومة أن تمارس دورها فيها قد تمخض عن جلب الحوكمة إلى الاستخدام من قبل العامة كعملية ، حيث لم تعد كلمة حوكمة كافية (نفس المصدر ص ٩) إن الحوكمة فكرة و اصطلاح شاع استخدامها مع بداية عقد التسعينات من قبل المنظمات الدولية كمنهجية لتحقيق التنمية المجتمعية فى الدول النامية لقصور الإدارات الحكومية (القطاع الحكومى) عن تحقيقه بفاعلية وكفاءة تأمين (نفس المصدر ، ص ٣) .

لقد أصبح التزام الدول النامية بمنهجية الحوكمة الجيدة Good Governance أمرا فى غاية الأهمية لما ينطوى عليه ذلك من تكامل أدوار الإدارة الحكومية والقطاع العام ومؤسسات المجتمع المدنى من خلال المشاركة والتشارك لإعادة رسم الأدوار لكل منها ليتسنى تحقيق التنمية المجتمعية ذات الكفاءة والفعالية والاستجابة للمواطنين وطموحاتهم وفق ما تركز عليه الحوكمة الجيدة من مميزات تعكس الشفافية والمساءلة والتشارك فى تحمل المسئولية والمشاركة فى رسم السياسات و تعزيز دولة القانون اللامركزية لتقريب صنع القرار من المواطنين .

تعرف منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD الحوكمة بأنها "حوكمة الشركات تحدد توزيع الحقوق والمسئوليات بين مختلف المشاركين فى الشركة مثل مجلس الإدارة والمديرين والمساهمين وأصحاب المصالح الآخرين كما أنها تبين القواعد والإجراءات لاتخاذ القرارات بخصوص شئون الشركة ، وهى بهذا توفر أيضاً الهيكل الذى يمكن من خلاله وضع أهداف الشركة ووسائل بلوغ تلك الأهداف ورقابة الأداء ".

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائى UNDP فقد اعتمد التعريف التالى "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية شئون المجتمع على كافة مستوياته لذا فالحوكمة تتكون من الآليات والعمليات والمؤسسات التى من خلالها يستطيع الأفراد تشكيل مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويؤدون واجباتهم و يناقشون خلافاتهم .

كما تم تعريف الحوكمة من قبل البنك الدولى : «بأنها الحالة التى من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية كذلك تعرف الحوكمة بأنها التقاليد والمؤسسات والعمليات التى تقرر كيفية ممارسة السلطات وكيفية سماع صوت المواطنين وكيفية صنع القرارات فى قضايا ذات اهتمام عام .

الحوكمة الجيدة

Good Governance

إن تعبير وفكرة الحوكمة الجيدة قد تم استخدامها للتعبير عن أهمية وضرورة

الانتقال بفكرة الإدارة الحكومية والحوكمة التقليدية إلى الحالة الأكثر تفاعلاً وتكاملاً بين الأركان الرئيسية المكونة للحوكمة والتى تتكون من :-

- الإدارة الحكومية للقطاع العام .
- إدارة القطاع الخاص بفعالياته المختلفة .
- إدارة مؤسسات المجتمع المدنى العديدة فى المجتمع.

إن عجز الإدارة الحكومية عن تحقيق طموحات المواطنين فى الاستجابة لمتطلباتهم وطموحاتهم بشكل مناسب عزز الحاجة إلى فكرة الحوكمة الجيدة لذا تطور مفهوم الحوكمة ذاتياً ليعنى الحوكمة الجيدة (زهير الكايد ٢٠٠٣ ص ١٢) ليعبر عن حالة أو نموذج الحوكمة المعنية بوضع الآليات اللازمة لتحقيق النتائج الاقتصادية و الاجتماعية التى يسعى لتحقيقها المواطنين (نفس المصدر ص ١٣) .

فالحوكمة الجيدة فى نظر البنك الدولى تتطابق مع فكرة تطوير الإدارة حيث إن خبرات البنك الدولى فى الدول النامية تشير إلى أنه رغم حسن تصميم البرامج و المشاريع التى يمولها البنك إلا أنها تفشل فى تحقيق تلك النتائج ورغم ضرورة الإصلاحات القانونية إلا أن القوانين الجيدة قد تصطدم بعدم الالتزام المستمر أو الإعاقة فى تنفيذها فى أرض الواقع (نفس المصدر ص ١٤) لذا فإن الحوكمة الجيدة من وجهة نظر البنك الدولى تكون أساسية لخلق وإدامة البيئة الداعمة للتنمية التى تتسم بالقوة والعدالة مثلما هى مكملة أساسية للسياسات الاقتصادية المجدية .

أما الحوكمة الجيدة من وجهة نظر مشروع الأمم المتحدة الإنمائى UNDP فتعتبر حالة تعكس تقدم الإدارة وتطورها أيضاً من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين وتستخدم الآليات والعمليات المناسبة لتحقق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسئولية أمام المواطنين .

الآن هناك إجماع عام بأن عدم الثقة فى الحكومات يغذى أهمية وجود الحوكمة الجيدة سواء فى الدول المتقدمة أم الدول النامية والفقيرة بشكل خاص (نفس المصدر ص ٢١) إلا أن أمر الفشل والعجز فى الإدارة لا يقتصر على الإدارة الحكومية فقط بل إن ذلك ينسحب على المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام والتطوعية وغير الربحية - كالصليب الأحمر واللجنة الأولمبية الدولية على سبيل المثال (نفس المصدر ص ٢٠) .

مؤشر قياس جودة الحوكمة :

يعد قياس الإنجازات فى مجال الحوكمة من الأمور المهمة وذلك لاعتبارين هما (Kaufmann et.al, 2005)

(١) إن المصلحين ورجال

الفكر والاقتصاد ومنظمات المجتمع المدنى فى دول كثيرة صارت تنظر بشكل متزايد إلى الحوكمة كمطلب متزايد وشرط أساسى للتنمية وتوفير مناخ الاستثمار والأعمال الأمر الذى أدى بدوره إلى زيادة الطلب على مؤشرات مراقبة جودة الحكم .

(٢) إن المانحين الدوليين لمساعدات التنمية توصلوا حالياً إلى قناعة عامة مفادها أن تدفقات المعونة تكتسب فعالياتها فقط فى محيط البلدان المتلقية ذات الجودة المؤسساتية .

ومن ثم ظهرت الحاجة إلى تصميم وصياغة بعض المؤشرات التى تقيس جودة الحوكمة بهدف الاسترشاد بها فى عملية تخصيص موارد المعونة بتركيزها فى الدول التى تحقق الإنجازات الملحوظة فى مجال الحوكمة وصرفها عن الدول ذات مستويات الحوكمة الرديئة (محمد نجيب محمد جادو ٢٠٠٥ ص ٢٧) وبالرغم من ذلك فقد أظهرت دراسة حديثة لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (Girvan 2003) أن ثمة ثلاثة أنواع من المشاكل تعترض سبيل الوصول إلى صيغ منضبطة أو دقيقة لمؤشرات الحوكمة (محمد نجيب ٢٠٠٥ ص ٢٨)

<u>النوع الأول :</u>

يتصل بالتباين الاقتصادى والسياسى والثقافى بين مختلف دول العالم حيث يبنى نموذج القياس على نظام الديموقراطية التعددية الغربية وهو النموذج المعيارى الذى تقوم عليه كافة بلدان العالم بالقياس عليه ، والنتيجة هى أن جميع دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية تحصل على الدرجة الكاملة فى المؤشرات السياسية .

النوع الثانى :

من المشاكل المرتبطة بهذا القياس تتعلق بمصادر البيانات ، معظم هذه البيانات مستقاة من أراء الخبراء فى مؤسستين هما : المؤسسة الأمريكية لترسيخ الحرية وقاعدة بيانات البنك الدولى عن مؤشرات الحوكمة ، أما البيانات الأخرى المكملة فتوفرها قاعدة بيانات جامعة ميريلاند ومؤشر الشفافية الدولية (ITI) كما يتم الاستعانة ببيانات المرشد الدولى للمخاطر الدولية (ICRG).

<u>النوع الثالث :</u>

متعلق بكيفية بناء المؤشرات الرقمية ، ففى بعض الأحيان يكون التقدير الأعلى هو الفضل (مثلاً درجة الديمقراطية) بينما فى بعض المجالات الأخرى يكون الحد الأدنى هو الأفضل (حرية الصحافة).

إلا أن أحدث تعديل (مايو ٢٠٠٥) لمؤشرات الحوكمة ركز على قياس ستة أبعاد رئيسية:

١ - الإفصاح والمساءلة :

ويعنى بوضع الحقوق السياسية والمدنية

وحقوق الإنسان .

٢ ـ الاستقرار السياسى : ويقيس مدى الاضطراب السياسى والعنف بما فى ذلك الإرهاب .

٣ ـ فعالية الحكومة : ويقيس كفاءة البيروقراطية وجودة تقديم الخدمات العامة .

٤ ـ الجودة التنظيمية : ويقيس السياسات غير الملائمة للسوق والغير مواتية للاستثمار .

٥ ـ سيادة القانون : ويقيس مدى قوة الالزام فى مجال تنفيذ العقود ودور الشرطة والقضاء للتصدى للجريمة والعنف .

٦ ـ كبح جماح الفساد ويقيس مدى انتشار الرشوة وكافة أنشطة التربح غير المشروع من المنصب العام وكل جرائم المال العام .

وتمثلت الطريقة الإحصائية المتبعة فى إعطاء المؤشر ١٠٠ درجة مئوية لتقويم مكانة كل دولة من المؤشر المعنى كل على حده ، فإذا حصلت دولة ما على تقدير ٨٠ نقطة لمؤشر الإفصاح والمساءلة على سبيل المثال ، فإن ذلك يعنى أن ٨٠٪ من مجموع الدول التى تشملها الدراسة تكون فى مرتبة أدنى من الدولة الحاصلة على ٨٠ نقطة .

وبتطبيق هذه المعايير فى دراسات مختلفة لمعرفة هل هناك عائد اقتصادى على التنمية من الحوكمة وهل هناك علاقة سببية بين الرشاد فى الحكم والنمو وما هو اتجاه هذه العلاقة فى حال وجودها وذلك على المشروعات التى يمولها البنك الدولى كانت نتائج دراسات العائد الاقتصادى للمشروعات كالآتى (عبدالنبى الغوطى ٢٠٠٥ ص ٥٠) :

١ ـ وجود رابطة قوية بين التدابير المتعلقة بنطاق الحريات المدنية فى بلد ما و أداء المشروعات التى يمولها البنك .

٢ ـ كان متوسط العائد الاقتصادى ١٦ ٪ .

٣ ـ تحسن درجة الحريات المدنية فى بلد ما يؤدى إلى تقليل فشل المشروعات بمقدار النصف تقريباً .

٤ ـ هناك علاقة إيجابية بين نجاح المشروعات التى يمولها البنك الدولى و المؤشرات الأخرى المتعلقة بنوعية التوجه لإدارى ، مثل توفر لمصداقية والنوعية لمؤسسية .

الشكل التالى يوضح العلاقة بين الحكم الجيد والاستثمار والنمو

شكل (١) : العلاقة بين الحكم الجيد والاستثمار والنمو

الحكم الجيد
يقلل من التشوه فى الآليات ويدعم تنفيذ المشروعات
بيئة عمل جيدة
عوامل أخرى
معدلات استثمار ونمو أعلى
عوامل أخرى

المصدر : عبد النبى الغوطى ، معايير جودة الموازنات العامة لتحقيق الانضباط المالى ٢٠٠٥ ص ٥٢ المؤتمر الخامس لحوكمة الشركات وأبعادها المحاسبية و الإدارية والاقتصادية الجزء الثالث جامعة الاسكندرية سيتمبر ٢٠٠٥ .

الشكل أعلاه يوضح أن نوعية الحكم تؤثر فى بيئة المشروعات من خلال القرارات السياسية والاقتصادية - الضرائب والإجراءات التنظيمية كالآتى:

- جودة السياسة تتأثر بوجود المشاركة مع آليات المساءلة الداخلية والخارجية .
- يتوقف تنفيذ السياسات على جودة المؤسسات العامة بما فيها البيروقراطية .

مع بقاء العوامل الأخرى على ما هى عليه فإن بيئة الأعمال الجيدة تؤدى إلى تزايد الاستثمار ومن ثم النمو .

والسؤال الذى يطرح نفسه ما هو مستوى ودرجة نوعية الحكم الرشيد (الحوكمة) فى السودان ؟ وما هو أثر ذلك على مناخ الاستثمار فى السودان ؟.

تطبيق مقاييس الحوكمة فى المنطقة العربية والسودان :

حسب تقرير البنك الدولى الخاص بالحوكمة والصادر فى مايو عام ٢٠٠٥ وبعد استخراج البيانات الخاصة بالدول العربية وترتيبها تنازلياً وفق كل مقياس على حده ، ومن ثم تم تقسيم الجدول إلى ثلاث فئات (نبيل صلاح محمود وعبد الوهاب نجا، الفساد فى المنطقة العربية : أسبابه وقياسه وآثاره ٢٠٠٥ ص ٣٤٠ - ٣٤١) انظر (ملحق رقم «١») والذى يوضح موقف الدول العربية من الحوكمة بما فى ذلك السودان .

حسب الملحق (١) المرفق فى نهاية هذه الورقة فإن الدول موزعة على ثلاث فئات هى :

<u>الفئة (أ)</u> تشمل الدول التى تحتل الترتيب من الأول إلى السابع .

<u>الفئة (ب)</u> تشمل الدول التى تحتل الترتيب من الثامن إلى الرابع عشر .

<u>الفئة (ج)</u> وتشمل الدول ذات الترتيب من الخامس عشر إلى نهاية القائمة .

<u>ما يهمنا فى هذا الترتيب هو</u> موقع السودان حيث يقع السودان ضمن دول الفئة الثالثة بل يتزيل هذه القائمة فى معظم أبعاد المقياس (حرية التعبير والمساءلة ، الاستقرار السياسى ، فعالية الحكومة ، جودة الساسات ، سيادة القانون والسيطرة على الفساد).

فحسب معيار حرية التعبير والمساءلة يحتل السودان المرتبة الأخيرة (رقم ٢٢) فى القائمة بينما يحتل المرتبة رقم (٢٠) فى مؤشر الاستقرار السياسى والمرتبة رقم (١٩) فيما يتعلق بفعالية الحكومة والمرتبة (١٦) بخصوص جودة السياسات ، أما من حيث سيادة القانون فيحتل السودان المرتبة رقم

(٢٠) من مجموعة الدول العربية .

أخيراً فإن السودان يحتل المرتبة رقم (٢٠) فى السيطرة على الفساد ما يجدر ذكره هنا أن مجموع الدول العربية ٢٢ دولة جميعها خضعت لهذه الدراسة .

هذه النتائج ترسم صورة قاتمة للسودان فى مجال الحوكمة ومن ثم فإنها سوف تؤثر سلباً على مناخ الاستثمار وسوف لن تشجع الاستثمارات الأجنبية والمحلية ما لم تهتم حكومة الوحدة الوطنية وحكومة جنوب السودان بمعالجة هذه القضايا بجدية ، كما أن هذا الترتيب يمثل أكبر التحديات وفى نفس الوقت يعتبر أقوى الدوافع لتبنى منهجية الحوكمة على كافة المستويات .

أما من حيث مؤشر التنمية الإنسانية فالسودان يقع فى المرتبة رقم ١٣٩ من إجمالى ١٧٧ دولة حيث أظهر السودان تحسناً ملحوظاً مقارنة بالترتيب الأخير حيث كان يحتل المرتبة رقم ١٥٧ (البعثة المشتركة لتحديد احتياجات السودان ، الجزء الأول ص ١٩) .

من هنا تأتى رؤية هذه الورقة بضرورة تبنى الحوكمة الجيدة كمنهجية لتهيئة مناخ الاستثمار فى السودان بعد توقيع اتفاقية السلام الشاملة.

المحور الثالث: فرص الاستثمار فى السودان فى ظل اتفاقية السلام الشاملة .

سوف نعتمد فى هذا الجزء من الورقة على تقرير البعثة المشتركة لتحديد احتياجات السودان Joint Assessment Mission (JAM) وذلك لأن هذا التقرير يوضح الخارطة الاستثمارية للسودان بعد توقيع اتفاقية السلام الشاملة فى شماله وجنوبه والمناطق الثلاثة بالإضافة إلى المناطق الأخرى الأقل نمواً والمتأثرة بالنزاعات .

هذا التقرير يمثل نتائج لعمل البعثة المشتركة لتحديد الاحتياجات للسودان بعد توقيع الاتفاقية وقد ساهم فى صياغة هذا التقرير ممثلون عن الحوكمة والحركة الشعبية بالإضافة إلى مساهمات جهات عديدة من الأمم المتحدة ، الايقاد ، البنك الدولى صندوق النقد الدولى وشخصيات سودانية وإقليمية ودولية عديدة .هذا التقرير يضع خارطة لاحتياجات السودان مقسمة إلى مرحلتين.

١ ـ المرحلة الأولى تبدأ من ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٧ .

٢ ـ المرحلة الثانية من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١١ و ٢٠١٥ .

لقد تم تحديد أهداف وأولويات الاستثمار فى العديد من المجالات وقد تم ربطها بتحقيق أهداف الألفية للتنمية تعتبر أهداف الألفية معايير منطقية متفق عليها دولياً حيث سيتم على ضوئها تقويم تحقيق احتياجات السودان كما أنها سوف تظهر مدى التقدم لتحقيق التنمية المنشودة فى المناطق المتأثرة بالحروب (البعثة المشتركة

لتحديد الاحتياجات الجزء الأول ص ١٩)

إن أطراف البعثة المشتركة قاموا بتطوير مفهوم مذكرة تفاهم لاستراتيجية دحر الفقر هذا يلزم السلطات الوطنية الجديدة بالأهداف والإجراءات فى سياق برنامج جديد للانعاش والتنمية بهدف تحقيق أهداف الألفية للتنمية (تقرير البعثة المشتركة لتحديد الاحتياجات الجزء الأول ص ١٣)

١ ـ تنفيذ اتفاقية السلام الشاملة .

٢ ـ بناء هيكل لامركزى ـ متعدد المستويات للحكم الرشيد يضم الحكومة القومية ، حكومة جنوب السودان الحكومات الولائية التى تتصف بالشفافية و المحاسبة والتوزيع العادل للموارد .

٣ ـ إصدار سياسات ملائمة ومرنة لتأكيد إستقرار السياسة الاقتصادية الكلية بحيث تكون متسقة مع تحديات ما بعد الصراع .

٤ ـ تنفيذ برامج شاملة لبناء القدرات وتقوية المؤسسات على كافة المستويات .

٥ ـ خلق بيئة مساعدة للنهوض بالقطاع الخاص بالتركيز على التنمية الريفية والمشروعات المتوسطة والصغيرة متضمنة الحصول على التمويل وفق أسس معقولة .

٦ ـ تمكين المجتمعات المحلية المجموعات التطوعية الشباب ، المرأة و منظمات المجتمع المدنى.

٧ ـ إدارة الموارد الطبيعية مع المحافظة على بيئة سليمة ومعافاة .

٨ ـ بذل المزيد من الجهد لخلق وترسيخ ثقافة السلام التى تؤدى بدورها إلى الاستقرار وتقليل فرص الصراع المستقبلى .

٩ ـ تنمية وتطوير نظام تقديم الخدمات يتفق مع تحقيق أهداف الألفية .

١٠ ـ خلق نظام جيد وسليم للتقويم والمتابعة لرصد التقدم فى معالجة الفقر وتحديات الألفية .

الجدول التالى يوضح تقديرات البعثة المشتركة للاحتياجات والفجوة فى التمويل (المرحلة الأولى ـ الانتقالية).

جدول رقم (٢) تقديرات البعثة المشتركة للاحتياجات والفجوة فى التمويل (مليارات الدولارات)

	إجمالى الاحتياجات	الفجوة فى التمويل
شمال السودان	٤,٣	١,٢
المناطق الثلاث	-	-
جنوب السودان	٣,٦	١,٤
الجملة	٧,٩	٢,٦

المصدر : تقرير البعثة المشتركة لتحديد الاحتياجات ، الجزء الأول .

هذا وقد تم تقسيم التقرير بحيث يغطى الاحتياجات فى المجالات التالية لكل من شمال السودان والمناطق الثلاث وجنوب السودان..

١ ـ بناء القدرات والتنمية المؤسساتية .

٢ ـ الحكم الرشيد وسيادة القانون .

٣ ـ السياسة الاقتصادية .

٤ ـ القطاعات الإنتاجية .

٥ ـ الخدمات الاجتماعية الأساسية .

٦ ـ البنى التحتية .

٧ ـ سبل العيش والحماية المدنية .

٨ ـ المعلومات والإحصاء .

الجدير بالذكر أن جميع هذه المجالات تعتبر بمثابة فرص للاستثمار يمكن أن يشارك فيها القطاع الخاص ومؤسسات القطاع العام بالإضافة إلى دخول المستثمرين الأجانب .

فإن الأمر يتطلب معدل نمو

أما تكاليف المرحلة الأولى لحكومة جنوب السودان فهى كما يلى :

المرحلة الأولى :

تكاليف البعثة المشتركة لحكومة جنوب السودان

(ملايين الدولارات)

الاحتياجات الإضافية : تكاليف المرحلة الأولى للحكومة القومية

(بما فى ذلك المناطق الثلاث) (ملايين الدولارات)

البند	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	إجمالى المرحلة الأولى	النسبة من الإجمالى
بناء القدرات	١١	٢٨	٣٩	٧٨	٢
الحكم الرشيد	٢١	٥٦	٥٦	١٣٣	٤
السياسة الأقتصادية	٢٣	٦٣	٤٤	١٣٠	٤
القطاعات المنتجة	٩٣	٢٠٣	٢١١	٥٠٧	١٦
الخدمات الاجتماعية	٢١٧	٥٨٠	٦٩٧	١٤٩٥	٤٧
البنى التحتية	١٧	٤٧	٣١٨	٣٨٢	١٢
سبل العيش والحماية	٦٨	١٨	١٦١	٤٠٩	١٣
المعلومات والإحصاء	٧	٢٥	٢٧	٥٩	٢
الجملة	٤٥٨	١١٨٣	١٥٥٢	٣١٣	١٠٠

البند	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	إجمالى المرحلة الأولى	النسبة من الإجمالى
بناء القدرات	١٠٧	٢٣٦	٢٦٨	٦١١	١٧
الحكم الرشيد	٣٠	٦٧	٤٦	١٤٤	٤
السياسة الأقتصادية	١	٢	٢	٤	١
القطاعات المنتجة	٥٥	١٢٠	١٣٣	٣٠٨	٩
الخدمات الأساسية	١٣٨	٤١٥	٤٤٢	٩٩٥	٢٨
البنى التحتية	١٩٧	٢٦٠	٥٥٦	١٠١٣	٢٩
البنيات القومية	١٢٠	١٥٩	٣٣٩	٦١٨	
سبل العيش والحماية	٧٦	١٧٧	١٩٤	٤٤٦	١٣
المعلومات والإحصاء	٩١	١٣	١٣,٣	٣١	١
الجملة	٦٠٨	١٢٩٠	١٦٥٥	٣٥٥٣	١٠٠

المصدر : البعثة المشتركة لتحديد الاحتياجات ص ٥٧

المصدر : البعثة المشتركة لتحديد الاحتياجات ص ٥٥

هذه المبالغ حسب البنود الموضحة تمثل حجم الاستثمارات المطلوبة فى الفترة الانتقالية والتى تمتد من ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٧ بالنسبة للحكومة القومية والمناطق الثلاث وحكومة جنوب السودان .

أما المرحلة الثانية (٢٠٠٨ – ٢٠١١ و ٢٠١٥) فالاستثمار فى تمويل الاحتياجات سيتحول من العمليات الإنشائية والانتعاش إلى التنمية طويلة المدى وبناء القدرات اعتماد على الموارد الذاتية لتقليص الفقر عام ٢٠١٥ .

البعثة المشتركة لتحديد الاحتياجات الجزء الأول ص ١٩)

اقتصادى ١٠٪ هذا يتطلب زيادة حجم الاستثمار خلال الفترة (٢٠٠٨ ـ ٢٠١٥) بحيث توجه الاستثمارات لتصل إلى ٣٠٪ من الناتج الإجمالى المحلى ، إن حجم الاستثمار المطلوب حسب تقديرات البعثة المشتركة (٢٠٠٨ ـ ٢٠١١) يقدر بحوالى ٩ مليارات من الدولارات ، وقد يكون أكثر من ذلك حجم التمويل الخارجى المطلوب يقدر بحوالى ٢ مليار دولار سنوياً خلال الفترة من ٢٠٠٨ ـ ٢٠١١ ثم يبدأ فى الانخفاض ، مساعدات التنمية للشمال خلال هذه الفترة يتراوح بين ٨ و ٩ مليارات بين عامى ٢٠٠٨ ـ ٢٠١١ إلى أن يصل المبلغ الصفر بحلول عام ٢٠١٥ .

أما بالنسبة للجنوب فالوضع مختلف حيث ستزاد المساعدات بمرور الزمن (٦٠٠ مليون ـ ٧٠٠ مليون دولار) سنوياً خلال الفترة من ٢٠٠٨ ـ ٢٠١١ إلى أن يصل ٤٠٠ مليون دولار بحلول عام ٢٠١٥ (البعثة المشتركة لتحديد الاحتياجات ص ٦٠)

هناك تفاصيل دقيقة فى تقرير البعثة المشتركة موضح بها القطاعات المختلفة التى يمكن الاستثمار فيها مثل القطاع الزراعى ، الصناعى الخدمى البنيات الأساسية من طرق واتصالات ونقل وغيرها (يمكن مراجعة تقرير البعثة المشتركة لمزيد من التفاصيل) سواء كان للحكومة القومية والمناطق الثلاثة أو لحكومة جنوب السودان .

آليات المتابعة والتقييم .

حسب تقرير البعثة المشتركة لتحديد الاحتياجات والتى تم الاتفاق عليها من قبل الطرفين بحضور المشاركين الأخرين فقد تم وضع آليات صارمة لمتابعة تنفيذ الاتفاقية بما فى ذلك توفير التمويل اللازم والآليات الضرورية لمتابعة التنفيذ .

وفى هذا الصدد فقد تم تعريف البنود المختلفة وتم تحديد الإجراءات المطلوبة و مؤشرات الأداء والوكالات المسئولة عن متابعة التقدم بمرور الزمن (البعثة المشتركة ، ص ٦٥)

لقد تم تحديد آليات نظام المتابعة على النحو التالى : تأسيس وحدة المتابعة والتقييم تكوين لجان قطاعية للمتابعة والتقييم على مستوى الحكومة القومية وحكومة جنوب السودان ، الاتفاق على نظام وإجراءات إعداد التقارير و مواعيد تسليم التقارير القطاعية وأخيراً تم الاتفاق على إصدار تقرير سنوى عن المتابعة والتقويم .

المحور الرابع : الحوكمة كمنهج لتهيئة مناخ الاستثمار فى السودان .

العديد من دول العالم طورت نماذج للحوكمة خاصة بها (النموذج الانجلو ـ أمريكى ، النموذج الألمانى ، النموذج اليابانى ، النموذج الهندى وغيرها) كما أن هناك العديد من المحاولات لتطبيق الحوكمة فى عدد من الدول النامية .

موضوع الحوكمة قد يبدو

للناظر أنه يركز على الجانب السياسى فقط ، إلا أن التداخل والتفاعل بين الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية يجعل من الصعوبة بمكان الفصل التام بين هذه المكونات حيث أن الفلسفة والنهج السياسى الذى تتبناه الدول يلقى بظلاله على كافة أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومن هنا يتأتى تنوع مقاييس جودة الحوكمة حيث تغطى كافة المجالات .

فالسودان قد بدأ فعلاً يخطو إلى الأمام فى بعض المجالات على سبيل المثال فى مجال إصلاح الخدمة المدنية تم تأسيس استشارية لإدارة الجودة الشاملة والامتياز .إلا أنها لم يظهر لها أثر على المؤسسات العامة حتى الآن .

فكما لاحظنا فى تقرير البعثة المشتركة لتحديد الاحتياجات فقد تم ربط تحقيق السلام الشامل بمعايير الحوكمة المتفق عليها دولياً من حيث ضرورة تأسيس الحكم الرشيد و الشفافية والمساءلة وسيادة القانون بل قد تم تخصيص موارد مالية للنهوض بهذه الجوانب ووضعت الآليات لمتابعة التقدم على كافة هذه الأوجه .

إضافة إلى ذلك فإن الجهات الدولية (الأمم المتحدة ، البنك الدولى ، وصندوق النقد الدولى) تعتبر مشاركة بطريقة أو بأخرى فى تقويم الدول حسب مؤشرات الحوكمة أو التنمية الإنسانية كما أن هذه الجهات نفسها هى المسئولة بطريقة أو بأخرى ، بتوفير التمويل اللازم لإعادة البناء والاستثمار ، حيث أن التقارير التى تصدرها هذه الجهات تلقى بظلالها على مناخ الاستثمار سواء كان إيجاباً أم سلباً .

هناك العديد من الآليات العملية التى يمكن استخدامها لتحليل واقع الحوكمة ومن ثم اختيار الاستراتيجيات الملائمة للتطبيق فيما يلى بعض متطلبات تطبيق الحوكمة التى سوف تساعد على التطبيق فى السودان :

١ ـ توفير المشاركة فى تحمل المسئولية :
- حق التمثيل فى المجالس التشريعية .
- تعزيز مشاركة المجتمع المدنى .

٢ ـ إدارة عامة حديثة تستجيب لاحتياجات المواطنين .
- الإصلاح المؤسسى .
- بناء القدرات .
- إصلاح الخدمة المدنية .
- تطوير القادة .
- استخدام التقنية .
- إعادة هندسة القطاع الحكومى.
- تبنى منهج إدارة الجودة الشاملة .
- المفاضلة المعيارية مع نظم الخدمة العامة فى الدول المتقدمة فى هذا المجال .

٣ ـ توفير الشفافية والمساءلة:
- الشفافية فى التشريعات والإجراءات الإدارية.
تعزيز المساءلة حول الأداء
- نشر ثقافة الشفافية على كافة المستويات .

٤ ـ الفساد :

- تعزيز أنظمة مكافحة الفساد .
- تحسين الهيكل الراتبى للعاملين بالقطاع العام .
- تطوير آليات جديدة ومبتكرة لإعداد وضبط الميزانيات .
- تطوير نظم شراكة جديدة مع القطاع الخاص والموردين .
- استخدام استطلاعات الرأى العام لتقويم الإنجازات .

٥ ـ السياسة الاقتصادية :

- وضع سياسات اقتصادية كلية مرتبطة بتحقيق أهداف التنمية طويلة المدى .
- الإصلاح الضريبى .
- تخفيضُ تكاليف الهدر وإعادة العمل .
- تحسين وتطوير الإجراءات .
- تقليل حجم القطاع الحكومى .

هذه بعض المتطلبات لتطبيق الحوكمة فى السودان إن تطبيق الحوكمة ليس أمراً سهلاً يمكن أن يتم بين ليلة وضحاها بل الأمر يتطلب قبل أى شىء الاقتناع و الالتزام التام من قبل السلطات الوطنية بتبنى المنهج والالتزام لا يعنى الالتزام اللفظى أو الإعلان عن النوايا بل الأمر يتطلب فى الشروع فى التطبيق بعد تحديد الآليات اللازمة ورصد المال اللازم لتنفيذها .

تجربة مصر في قانون الخبرة

إعداد / مصطفى حسن بسيونى السعدنى
محاسب قانونى عربى ACPA
عضو مجلس إدارة المنظمة الإفريقية للخبراء ORADEX ـ مستشار التدريب والتطوير بمجموعة شركات سيراميك الفراعنة
شريك بالمجموعة الدولية لنقل التكنولوجيا ITTG ـ شريك بمكتب غراب وشركاه ـ زميل جمعية الضرائب المصرية
زميل الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ـ زميل جمعية المحاسبين القانونيين المصرية ECPA
عضو الاتحاد العام للمحاسبين والمراجعين العرب AFCPA

الفصل الأول

المقدمة :

تعتبر مهنة الخبرة أمام جهات القضاء من المهن الهامة والضرورية والتى تساعد رجال القضاء فى الوصول إلى الأحكام العادلة نظراً لعدم تخصص القضاة فى كثير من مجالات العلم الواسعة وخصوصاً فى العصر الحديث والذى تشبعت فيه المعارف والعلوم وكذلك كثرت فيه عدد القضايا التخصصية المنظورة أمام المحاكم .

ومن هنا نشأت الحاجة الماسة إلى رأى الخبير المتخصص أمام المحاكم لكى يكون عين وضمير القاضى فى الوصول للأحكام الصائبة التى تعطى كل ذى حق حقه .

تعيش مجتمعات عالم اليوم ما يطلق عليه ((بعصر الأعمال)) وما يصاحب ذلك من الحاجة الماسة إلى القوانين والخبراء لكثرة المنازعات وصيانة للمجتمع وحقوق الأفراد والمنظمات الخاصة بالأعمال ، فتقدم الأمم وقدرتها على رفع مستوى معيشة أفرادها إنما يعتمد أساساً على قدرة المنظمات المختلفة على إشباع احتياجات ورغبات العملاء بكفاءة وفعالية مع المحافظة على حقوق الجميع .

وحتى على الصعيد الشخصى ، فمن الصعب أن نتخيل أنفسنا نعيش بدون وجود منظمات تقوم بإنتاج وتوزيع السلع والخدمات التى نحتاجها وبدون منازعات على الحقوق والواجبات مع وجود الجهات المتخصصة فى الخبرة لكى يتم الفصل فى هذه المنازعات بعدالة وحيادية وخبرة .

ويشهد العالم فى الوقت الحاضر العديد من التحولات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية التى تستهدف تحرير التجارة الدولية ورفع مستوى معيشة المواطنين وتنمية الإنتاج والصادرات وإعطاء دور هام للقطاع

الخاص فى تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بالاعتماد على آليات السوق الحرة مع التسلح بالمعلومات والمعرفة والتكنولوجيا المتقدمة فى ظل ثورة المعلومات التى تستهدف بدورها جعل العالم قرية صغيرة تتلاشى خلالها الحدود والمسافات .

وقد تطلبت الظروف والمتغيرات العالمية الجيدة حدوث تطورات حديثة مناظرة فى العلوم الإدارية من أجل تعظيم المنافع وتقليل التكاليف وحسن استخدام الموارد المتاحة بما فى ذلك الموارد البشرية التى تحتاج إلى التدريب والتعليم المستمر والتسلح بالمعرفة لتنمية مهارات التعامل مع الموارد الأخرى ومع الأخرين وكيفية اكتساب التكنولوجيا الحديثة استعداداً للمنافسة العالمية فى إطار الجودة الشاملة وذلك فى الوقت الذى تغير فيه الدور الاقتصادى والاجتماعى للجهاز الحكومى بحيث أصبح يساهم فى صنع الضوابط والنظم الحديثة والتنسيق بين الوزارات والأجهزة المختلفة دون القيام بمهام الملكية والإدارة مثلما كان يحدث من قبل .

وفى هذا الإطار اتجهت معظم الدول النامية ومن بينها مصر إلى توفير العديد من ضمانات الحماية والأمان من المخاطر للمستثمرين مع تبسيط الإجراءات والقضاء على العديد من المعوقات الإدارية التى تعوق تدفق الاستثمارات الأجنبية وانطلاق القطاع الخاص المحلى والأجنبى للمشاركة فى شتى مجالات التنمية وتنمية الصادرات وغيرها .

ومع هذا التطور فى شئون الحياة وكثرة الأعمال وتشبعها تنشأ الحاجة الملحة والماسة إلى إصدار القوانين ووجود نظام قضائى مميز يتمشى مع العصر الحديث وبالتالى الحاجة إلى الخبراء القضائيين كل فى اختصاصه لمساعدة القضاة فى المحاكم على إصدار الأحكام العادلة التى تصون للمجتمع هيبته ووصول الحقوق لأصحابها مما يشجع على الاستثمار والنمو فى مناخ صالح للعدالة للأفراد والمنظمات .

والخبير القضائى هو المختص الذى يتولى بتكليف من المحكمة التحقيق فى نقط تقنية وفنية ويمنع عليه أن يبدى أى رأى فى الجوانب القانونية .

يعتبر الخبراء القضائيون من مساعدى القضاء ويمارسون مهامهم وفق الشروط المنصوص عليها فى القانون وفى النصوص الصادرة تطبيقاً له .

يمكن للمحاكم أن تستعين بأراء الخبراء القضائيين على سبيل الإستئناس دون أن تكون ملزمة لها .

ولا يمكن ممارسة الخبرة القضائية إلا بعد التسجيل فى أحد جداول الخبراء القضائيين .

الفصل الثانى
تنظيم الخبرة أمام جهات القضاء والقوانين ذات الصلة

يعتبر تنظيم الخبرة أمام جهات القضاء من القوانين القديمة بمصر وكان أول قانون صدر لتنظيم الخبرة

بمصر سنة ١٩٢٣ أى منذ ما يقرب من ثلاثة وثمانين عاماً ، وكان يسمى بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٢٣ بشأن الخبراء أمام المحاكم الوطنية .

ثم صدور المرسوم بقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٢ بتنظيم الخبرة أمام جهات القضاء من الملك فاروق الأول ملك مصر والسودان ولا زال هذا المرسوم بقانون يعمل به بجمهورية مصر العربية حتى الآن أى منذ ما يقارب من أربعة وخمسين عاماً .

ولقد تضمن المرسوم بقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٢ "بتنظيم الخبرة أمام القضاء" (٦١) مادة اشتملت على الموضوعات التالية حسب المرسوم بقانون كما يلى :-

أولاً : المادة رقم (١) وحددت الخبراء الذين يقومون بأعمال الخبرة أمام جهات القضاء وهم :-

- خبراء الجدول الحاليين .
- خبراء وزارة العدل .
- خبراء مصلحة الطب الشرعى .
- والمصالح الأخرى التى يعهد إليها بأعمال الخبرة .
- وكل من ترى جهات القضاء عند الضرورة الاستعانة برأيهم الفنى من غير من ذكروا .

ثانياً : المواد من رقم (٢) إلى رقم (٥) خبراء الجدول .

ثالثاً : المواد من رقم (٦) إلى رقم (١٥) تأديب خبراء الجدول .

رابعاً : المواد من رقم (١٦) إلى رقم (٢٥) خبراء وزارة العدل .

خامساً : المواد من رقم (٢٦) إلى رقم (٣١) تأديب خبراء وزارة العدل .

سادساً : المواد من رقم (٣٢) إلى رقم (٤١) خبراء مصلحة الطب الشرعى .

سابعاً : المادة رقم (٤٢) و رقم (٤٣) تأديب خبراء مصلحة الطب الشرعى .

ثامناً : المواد من رقم (٤٤) إلى رقم (٦٠) تضمنت الأحكام العامة .

تاسعاً : المادة رقم (٦١) أحكام متنوعة .

الفصل الثالث

خبراء الجداول

خبراء الجدول طبقاً للمادة الثانية من المرسوم بقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٢ هم الخبراء المقيدون فى جداول المحاكم قبل صدور هذا القانون ولقد حدد القانون أن يستمر الخبراء الحاليون فى أعمالهم كل فى القسم المدرج فيه ولا يجوز أن يقيد فى هذه الجداول أحد بدلاً ممن تخلو محالهم فى أى قسم من الأقسام بمعنى أن هؤلاء الخبراء يستمرون بالعمل حتى نهاية أعمارهم ويكون الخبراء الجدد حسب تنظيم القانون الجديد وبالشروط التى حددها المرسوم بقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٢ ، ويتضح من حكم المادة الثانية من القانون تقسيم الخبراء أمام القضاء إلى فئتين :

- الفئة الأولى : الخبراء المزاولون لمهنة الخبرة أمام القضاء قبل صدور المرسوم بقانون رقم ٩٦

لسنة ١٩٥٢ وهؤلاء يظلون كما هم ويعملون حتى نهاية أعمارهم بصرف النظر عن تأهيلهم المهنى .

- الفئة الثانية وهم الخبراء المزاولون لمهنة الخبرة أمام القضاء بعد صدور المرسوم بقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٢ وهؤلاء لهم شروط ومؤهلات خاصة سيأتى ذكرها عند الحديث عنهم لاحقاً .

لجنة خبراء الجدول :

طبقاً للمادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٢ حدد القانون أن يكون بكل محكمة من محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية لجنة تسمى "لجنة خبراء الجدول " وتشكل فى محاكم الاستئناف من رئيس المحكمة أو من ينوب عنه والنائب العام أو من ينوب عنه ومستشار تنتخبه الجمعية العمومية لكل محكمة لمدة سنة .

وتشكل فى المحاكم الابتدائية من رئيس المحكمة أو من ينوب عنه ورئيس النيابة أو من ينوب عنه وقاض تكلفة الجمعية العمومية لكل محكمة لمدة سنة .

استبعاد الخبراء :

وتعقد هذه اللجنة فى شهر يونيه من كل سنة أو كلما دعت الحال للنظر فى استبعاد اسم أى خبير أصبح فى حالة لا تمكنه من أداء أعماله أو فقد شرطاً من شروط قيده فى الجدول أو الحكم عليه بعقوبة جنائية أو صدرت عليه أحكام قضائية أو تأديبية ماسة بالشرف ، وجب أن يشتمل قرار اللجنة على الأسباب التى بنى عليها ويعلن إلى الخبير صاحب الشأن بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول .

التظلم من استبعاد الخبير .

وطبقاً للمادة الرابعة من القانون للخبير الذى قررت اللجنة استبعاد اسمه أن يتظلم من هذا القرار خلال عشرة أيام من تاريخ إعلانه به . ويكون التظلم بتقرير فى قلم كتاب المحكمة التى قررت لجنة الخبراء بها استبعاد اسمه ولا يجوز للخبير الذى قررت اللجنة استبعاد اسمه أن يباشر عملاً من أعمال الخبرة حتى يفصل نهائياً فى تظلمه .

وطبقاً للمادة الخامسة من القانون يرفع التظلم إلى اللجنة المشار إليها فى المادة الثالثة منضماً إليها مستشاران تنتخبهما الجمعية العمومية لمحكمة الاستئناف أو قاضيان تنتخبهما الجمعية العمومية للمحكمة الابتدائية على حسب الأحوال ويفصل فى التظلم بعد دعوة الخبير بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول للحضور لإبداء أقواله ، ويكون قرار اللجنة نهائياً ولو صدر فى غيبة الخبير ويبلغ قرار اللجنة لوزارة العدل .

الفصل الرابع

تأديب خبراء الجدول

وضحت المادة السادسة من القانون أنه يكون لكل خبير مقيد اسمه فى الجداول ملف بالمحكمة التابع

لهـا وتودع به الملاحظات الخاصة بعمله .

الشكوى ضد الخبير :

أوضحت المادة السابعة أن يبلغ رئيس المحكمة الخبير بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول صورة أى شكوى تقدم ضده للرد عليها خلال عشرة أيام من تاريخ إبلاغه إياها ، ولرئيس المحكمة بعد الاطلاع على رد الخبير أن يحفظ الشكوى أو أن يحققها سواء بنفسه أو بمن يندبه من القضاة أو من المستشارين على حسب الأحوال وله بعد ذلك أن يحفظ الشكوى أو ينذر الخبير أو يأمر بإحالته إلى لجنة التأديب ، وفى كل الأحوال تودع نتيجة الشكوى ملف الخبير .

لجنة تأديب الخبير :

تضمنت المادة الثامنة أن يتولى تأديب خبراء الجدول اللجنة المشكلة بالمحكمة الابتدائية أو بمحكمة الاستئناف والمشار إليها بالمادة الخامسة .

أما المادة التاسعة فلقد تضمنت أنه تجوز إحالة الخبير إلى المحكمة التأديبية إذا ارتكب ما يمس الذمة والأمانة وحسن السمعة أو أخل بواجب من واجباته أو أخطأ خطأ جسيماً فى عمله أو امتنع لغير عذر مقبول عن القيام بعمل كلف إياه ، وتكون الإحالة بقرار من رئيس المحكمة .

قرار الاتهام والتحقيق مع الخبير وسرية جلسات المحكمة التأديبية :

أوجبت المادة العاشرة من القانون أن يشمل قرار الاتهام على التهمة الموجهة إلى الخبير والأدلة المؤيدة لها ، ويعلن هذا القرار إلى الخبير بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول قبل الجلسة المعينة للمحاكمة بعشرة أيام على الأقل .

وأوضحت المادة الحادية عشر أنه للجنة التأديب أن تجرى بنفسها ما تراه لازماً من التحقيق ولها أن تندب لذلك أحد أعضائها ، ولها أن توقف الخبير عن مباشرة أعماله حتى تنتهى المحاكمة .

كما أوضحت المادة الثانية عشر أن تكون جلسات المحاكمة التأديبية سرية .

أما المادة الثالثة عشر فأوضحت أنه يجب أن يشمل الحكم الصادر فى الدعوى التأديبية على الأسباب التى بنى عليها .

العقوبات التأديبية :

تضمنت المادة الرابعة عشر العقوبات التأديبية التى يحكم بها على الخبراء وهى :

(١) اللوم .
(٢) الوقف لمدة لا تجاوز سنة.
(٣) محو الاسم من الجدول.

تبلغ النيابة العامة طبقاً للمادة الخامسة عشر رئيس المحكمة ما يصدر على خبراء الجدول من أحكام فى مواد الجنح والجنايات ونتيجة تصرفها فيما يوجه إليهم من اتهامات ويحفظ ذلك كله فى ملف الخبير .

الفصل الخامس

خبراء وزارة العدل

مكاتب خبراء وزارة العدل :

يكون بمقر كل محكمة

ابتدائية مكتب أو أكثر لخبراء وزارة العدل كما أوضحت ذلك المادة السادسة عشر ويعين بقرار من وزير العدل دائرة اختصاص كل مكتب والخبراء اللازمون له ولكل قسم من أقسامه .

المكتب الفني لتوجيه الخبراء :

ويكون بإدارة الخبراء بوزارة العدل طبقاً للمادة السابعة عشر مكتب فنى مهمته توجيه الخبراء توجيهاً فنياً وقسم للتفتيش على أعمالهم ويناط به جميع البيانات التى تساعد على معرفة كفايتهم ومدى حرصهم على أداء واجبات وظيفتهم وكذلك للقيام بالرقابة الفنية على خبراء وزارة العدل فى فروع الحساب والهندسة والزراعة .

شروط المعينين فى وظيفة الخبرة :

تضمنت المادة الثامنة عشر أنه يشترط فيمن يعين فى وظائف الخبرة ما يلى :

(١) أن يكون مصرياً متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة .

(٢) أن يكون حائزا لدرجة بكالوريوس أو ليسانس من إحدى الجامعات المصرية فى مادة القسم الذى يطلب التعيين فيه أو شهادة تعتبر معادلة لهذه الدرجة من معهد معترف به .

(٣) أن يكون مرخصاً له فى مزاولة مهنة الفرع الذى يرشح للتعيين فيه .

(٤) ألا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو من مجلس التأديب لأمر مخل بالشرف .

(٥) أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

ولا يجوز تعيين أحد فى هذه الوظائف إلا بعد التحقق من كفايته وصلاحيته لأعمال القسم الذى يعين فيه .

ترتيب وظائف خبراء وزارة العدل :

طبقاً للمادة التاسعة عشر يكون ترتيب وظائف خبراء وزارة العدل على الوجه الآتى:

(١) وظيفة مدير عام .

(٢) وظيفة وكيل المدير العام.

(٣) وظيفة رئيس مكتب من الدرجة الأولى وما يعادلها .

(٤) وظيفة رئيس مكتب من الدرجة الثانية وما يعادلها .

(٥) وظيفة خبير أول وما يعادلها .

(٦) وظيفة خبير وما يعادلها.

(٧) وظيفة مساعد خبير .

(٨) وظيفة معاون خبير .

ويكون تقسيم المكاتب إلى درجات ومعادلة الوظائف المشار إليها بقرار من وزير العدل .

تعيين معاونى الخبراء :

يعين معاونو الخبراء طبقاً للمادة عشرين على سبيل الاختبار لمدة سنة على الأقل أو سنتين على الأكثر .

تعيين مساعد خبير أو الترقية من وظيفة معاون خبير .

لا يجوز أن يعين مساعد خبير رأساً أو بطريق الترقية من وظيفة معاون خبير طبقاً

للمادة الحادية والعشرون إلا إذا جاز امتحانا أمام لجنة مشكلة من :

(١) مدير عام إدارة الخبراء .

(٢) أحد المفتشين القضائيين بوزارة العدل .

(٣) رئيس المكتب الفنى بإدارة الخبراء أو وكيله .

(٤) مفتش القسم المختص بإدارة الخبراء .

شغل باقى وظائف الخبرة :

تضمنت المادة الثانية والعشرين أنه يكون شغل باقى وظائف الخبرة بالترقى من الدرجة السابقة مباشرة ، ومع ذلك يجوز متى توافرت الشروط المبينة فى المادة الثامنة عشر أن يعين رأساً من الخارج فى وظيفة خبير أول أو ما يعادلها من يكون قد أمضى فى عمله الفنى وبغير انقطاع بالفرع الذى يرشح للتعيين فيه المدد الآتية :-

- ستة سنوات للتعيين فى وظيفة خبير أو ما يعادلها .
- إثنى عشر سنة للتعيين فى وظيفة خبير أول أو مايعادلها .
- ولا يجوز أن تزيد نسبة التعيين من الخارج على الثلث فى جميع الأحوال .

المجلس الاستشارى لخبراء وزارة العدل :

أوضحت المادة الرابعة والعشرون أن ينشأ مجلس استشارى لخبراء وزارة العدل يؤلف من :

(١) الوكيل الدائم لوزارة العدل رئيساً .

(٢) مدير عام إدارة المحاكم .

(٣) رئيس التفتيش القضائى بوزارة العدل .

(٤) مدير عام إدارة الخبراء.

(٥) رئيس تفتيش الخبراء .

ويجتمع المجلس بوزارة العدل ، وجميع مداولاته سرية ، ويكون انعقاده صحيحاً بحضور الرئيس وثلاثة من أعضائه ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأراء وعند التساوى يرجح الرأى الذى بجانبه الرئيس .

أعمال المجلس الاستشارى :

يؤخذ رأى المجلس الاستشارى طبقاً لنص المادة الخامسة والعشرين فى :

(١) تعيين الخبراء وترقيتهم ونقلهم .

(٢) ندب الخبراء لغير عملهم .

(٣) إنشاء مكاتب الخبرة وأقسامها .

(٤) سائر المسائل المتعلقة بمكاتب خبراء وزارة العدل .

الفصل السادس

تأديب خبراء وزارة العدل

مجلس التأديب وتكوينه :

طبقاً لنص المادة السادسة والعشرين يختص بتأديب خبراء وزارة العدل مجلس تأديب يؤلف على الوجه الآتى:

(١) وكيل وزارة العدل الدائم رئيساً .

(٢) النائب العام أو من ينوب عنه عضواً .

(٣) مستشار من محكمة استئناف القاهرة تنتخبه جمعيتها العمومية لمدة سنتين عضواً .

(٤) مدير عام إدارة الخبراء أو من ينوب عنه عضواً .

(٥) رئيس أحد مكاتب الخبراء يختاره وزير العدل عضواً .

إحالة الخبراء إلى المحاكمة التأديبية :

تقضى المادة السابعة والعشرين بأن تكون إحالة الخبراء إلى المحاكمة التأديبية بقرار من وزير العدل وله إذا اقتضى الحال أن يصدر أمرا بوقف الخبير عن مباشرة أعمال وظيفته وتقضى المادة الثامنة والعشرون بأنه إذا زادت مدة التوقف قبل صدور الحكم التأديبى على ثلاثة شهور صرف للخبير نصف راتبه فيما يزيد عن المدة المذكورة .

إجراءات التأديب :

تضمن المادة التاسعة والعشرين أنه تسرى أحكام المواد ١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ على خبراء وزارة العدل فيما يتعلق بتأديبهم .

والعقوبات التأديبية التى يحكم بها على خبراء وزارة العدل :

طبقاً لنص المادة الثلاثين تكون العقوبات التى يحكم بها على خبراء وزراء العدل هى :

(١) اللوم .

(٢) الوقف مع الحرمان من المرتب مدة لا تجاوز ستة أشهر .

(٣) العزل من الوظيفة ويجوز فى هذه الحالة أن ينص فى الحكم على حرمان الخبير حقه كله أو بعضه فى المعاش أو المكافأة .

وطبقاً للمادة الحادية والثلاثين لوزير العدل أن يوقع عقوبة الإنذار والاستقطاع من الراتب لمدة لا تزيد على ١٥ يوماً .

الفصل السابع
خبراء مصلحة الطب الشرعى

قسم الطب الشرعى :

يكون بمقر كل محكمة ابتدائية قسم للطب الشرعى طبقاً لنص المادة الثانية والثلاثين تعين دائرة اختصاصه بقرار من وزير العدل.

يجوز لوزير العدل أن يلحق بأقسام الطب الشرعى التى توجد بمقر إحدى محاكم الاستئناف طبقاً لنص المادة الثالثة والثلاثين فروعاً للمعامل السيرولوجية أو للمعامل الكيميائية أو لمباحث التزييف والتزوير أو غيرها من الفروع ويعين القرار دائرة اختصاص كل منها .

إدارة التفتيش الفنى :

ويكون بمصلحة الطب الشرعى طبقاً لنص المادة الرابعة والثلاثين إدارة التفتيش الفنى على الأقسام المختلفة ويرأس هذه الإدارة كبير المفتشين .

شروط التعيين فى وظائف الخبرة الطبية أو الكيميائية الشرعية :

تضمنت المادة الخامسة والثلاثون أنه يشترط فيمن يعين فى وظائف الخبرة الطبية أو الكيميائية الشرعية أن يكون مستكملاً للشروط المبينة فى المادة الثامنة عشر:

ترتيب وظائف خبراء مصلحة الطب الشرعى:

يكون ترتيب وظائف

خبراء مصلحة الطب الشرعى طبقاً لنص المادة السادسة والثلاثين على الوجه الآتى:

(١) وظيفة كبير الأطباء الشرعيين .
(٢) وظيفة نائب كبير الأطباء الشرعيين .
(٣) وظيفة مساعد كبير الأطباء الشرعيين .
(٤) وظيفة طبيب شرعى درجة أولى وما يعادلها .
(٥) وظيفة طبيب شرعى درجة ثانية وما يعادلها .
(٦) وظيفة طبيب شرعى درجة ثالثة وما يعادلها .
(٧) وظيفة نائب طبيب شرعى وما يعادلها .
(٨) وظيفة مساعد طبيب شرعى وما يعادلها .
(٩) وظيفة معاون طبيب شرعى وما يعادلها .

ويكون تعيين معادلة الوظائف بقرار من وزير العدل .

التعيين أو شغل وظائف الخبرة الطبية أو الكيميائية الشرعية :

يكون التعيين فى وظيفة معاون طبيب شرعى أو ما يعادلها طبقاً لنص المادة السابعة والثلاثين على سبيل الاختبار ولمدة سنة على الأقل وسنتين على الأكثر .

وطبقاً لنص المادة الثامنة والثلاثين يكون شغل وظائف الخبرة الطبية أو الكيميائية الشرعية بالترقية من الدرجة السابقة مباشرة . ومع ذلك يجوز متى توافرت الشروط المبينة فى المادة الثامنة عشر أن يعين رأساً من الخارج فى تلك الوظائف حتى وظيفة طبيب شرعى من الدرجة الثالثة أو ما يعادلها . ولا يجوز أن تزيد نسبة التعيين من الخارج على الثلث فى جميع الأحوال .

الترقية فى وظائف الخبرة الطبية أو الكيميائية الشرعية :

تكون الترقية فى وظائف الخبرة الطبية أو الكيميائية الشرعية طبقاً لنص المادة التاسعة والثلاثين على أساس الأهلية مع مراعاة الأقدمية ، وتجرى الترقية بعد استعراض حالة الخبراء من واقع أعمالهم وملفاتهم وتقارير التفتيش وتقارير رؤسائهم عنهم وما تبديه الجهات التى يعملون أمامها من ملاحظات فى شأنهم .

تكوين المجلس الاستشارى لخبراء الطب الشرعى ومسئولياته :

ينشأ مجلس استشارى لخبراء مصلحة الطب الشرعى طبقاً لنص المادة الأربعين من القانون يؤلف من:

(١) الوكيل الدائم لوزارة العدل رئيساً .
(٢) النائب العام أو من ينوب عنه .
(٣) مستشار من محكمة استئناف القاهرة تندبه جمعيتها العمومية لمدة سنتين .
(٤) كبير الأطباء الشرعيين أو من ينوب عنه .
(٥) كبير مفتشى مصلحة الطب الشرعى .
(٦) رئيس قسم طب شرعى القاهرة .
(٧) أستاذ الطب الشرعى

بكلية الطب بجامعة فؤاد الأول (جامعة القاهرة حالياً) .

ويجتمع المجلس بوزارة العدل ، وجميع مداولاته سرية ويكون انعقاده صحيحاً بحضور الرئيس وأربعة من أعضائه يكون من بينهم النائب العام أو من ينوب عنه وأستاذ الطب الشرعى بكلية الطب بجامعة فؤاد الأول (جامعة القاهرة حالياً) ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للآراء وعند التساوى يرجح الرأى الذى فى جانبه الرئيس .

كما حددت المادة الحادية والأربعون مسؤوليات المجلس الاستشارى لخبراء مصلحة الطب الشرعى أنه يؤخذ رأى المجلس فى :

(١) تعيين رجال الطب الشرعى وترقيتهم ونقلهم
(٢) ندب رجال الطب الشرعى لغير عملهم .
(٣) إنشاء أقسام الخبرة الطبية أو فروع المعامل السيرولوجية أو المعامل الكيميائية أو لمباحث التزييف والتزوير أو غيرها من الفروع .
(٤) سائر المسائل المتعلقة بالخبرة الطبية الشرعية.

الفصل الثامن

تأديب خبراء مصلحة الطب الشرعى

يختص بتأديب خبراء مصلحة الطب الشرعى طبقاً للمادة الثانية والأربعين مجلس تأديب يؤلف على الوجه الآتى:

(١) الوكيل الدائم لوزارة العدل رئيساً .
(٢) النائب العام أو من ينوب عنه عضواً .
(٣) مستشار محكمة استئناف القاهرة تنتخبه جمعيتها العمومية لمدة سنتين عضواً .
(٤) كبير الأطباء الشرعيين يختاره وزير العدل عضواً.

مع العلم أنه طبقاً للمادة الثالثة والأربعين تسرى أحكام المواد ١٠ و ١١ و ١٢ و ١٣ و ٢٧ و ٢٨ و ٣٠ و ٣١ على خبراء مصلحة الطب الشرعى.

الفصل التاسع

أحكام عامة ومتنوعة بالقانون

حددت المادة الرابعة والأربعون من القانون أنه بعض القيود على أعمال الخبراء كما يلى :

- لا يجوز لخبراء وزارة العدل ومصلحة الطب الشرعى الجمع بين وظائفهم ومزاولة التجارة أو أية وظيفة أو عمل لا يتفق مع كرامتهم واستقلالهم فى عملهم .
- وليس لأحد منهم بغير إذن خاص أن يكون محكماً ولو بغير أجر فى نزاع يتصل بعمله ولو كان هذا النزاع غير مطروح أمام القضاء .
- ولا يجوز لهم تقديم تقارير استشارية .
- ولا يجوز أن يعين خبراء وزارة العدل حرساً قضائيين أو وكلاء للدائنين .
- وللمجلس الاستشارى أن يقرر منع الخبير من مباشرة أى عمل أخر يرى أن القيام به يتعارض مع واجبات وظيفته وحسن أدائها .

حوكمة الإدارة الضريبية وفقاً لمتطلبات الدمج والاندماج لمصلحتى الضرائب العامة والمبيعات

د / سامى أحمد غنيم
مستشار الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب
المحكم الدولى بمراكز التحكيم وتسوية منازعات الاستثمار
جمهورية مصر العربية

الجزء (١)

المقدمة :

تبنت الحكومة استراتيجية تنموية لضمان تحسين العوائد الاقتصادية واستدامة النمو الاقتصادى طويل الأجل ، وذلك بحزمة من الإجراءات الاقتصادية والتعديلات فى البيئة التشريعية والإصلاحات المالية الجذرية .

ولقد تطلب ذلك تطوير وتحديث النظام الضريبى بمكوناته من تشريعات متسقة وجهاز ضريبى كفء ومجتمع ضريبى واع . ولقد كان للإصلاحات المالية منذ التسعينات آثار إيجابية لم تستمر مردوداتها طويلاً إزاء النقوص فى الإصلاحات الهيكلية للسياسات المالية والارتكان إلى بعض النجاحات المحققة ولقد دلت المؤشرات فى السنوات الأخيرة إلى تراجع هذه النجاحات مما تطلب الانطلاق إلى الإصلاح الهيكلى فى الوضع المالى للدولة انطلاقاً من التثبيت المالي .

وتعد السياسة الضريبية أهم العوامل المؤثرة على مسار الاستثمار القومى بشقيه المحلى والأجنبى وعاملاً أساسياً فى تحديد قدرة الدولة على إدارة النشاط الاقتصادى وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير الموارد اللازمة لنهوض الدولة بمسئولياتها ووظائفها .

ولا شك أن السياسة المالية والتى أحد محاورها السياسة الضريبية قد تأثرت بالفكر الاقتصادى الحديث لكونها ذات صلة دائماً بالنظرية الاقتصادية باعتبار أن ميزانية الدولة لها آثارها على القطاعات الأخرى التى تنطوى عليها ميزانية الاقتصاد القومى حيث تتوقف

فاعلية السياسة المالية فى تحقيق أهدافها على التنسيق فيما بينها وبين أدوات السياسات الاقتصادية الأخرى لتحقيق الاستقرار الاقتصادى والاجتماعى ، مما يعنى الحاجة إلى الإصلاح الضريبى الشامل لما تعانيه المنظومة الضريبية من مشاكل وخلل يعوق تحقيق الأهداف المالية .

إن محاولات الدولة الجادة للإصلاح الضريبى الشامل تتطلب تغيرات جذرية فى البيئة التشريعية التى تسن فيها القوانين وتطوير فى الإدارة الضريبية وشمول المجتمع الضريبى والتوجه نحو حوكمة الإدارة والأداء الضريبى وتقييم لآثار الإصلاحات ودمج هيئات الإيرادات الضريبية فى هيئة واحدة بصدور قرار وزير المالية بدمج واندماج مصلحة الضرائب العامة ومصلحة الضرائب على المبيعات فى مصلحة واحدة تعرف بمصلحة الضرائب المصرية .

أهمية الدراسة :

تلعب الحوكمة دوراً هاماً فى تهيئة البيئة الضريبية للتطوير والتحديث فى ظل استكمال برنامج الإصلاح الاقتصادى الذى بدأ مع أوائل التسعينات وذلك بوضع نظام تنظيمى ورقابى يحكم عمل الإدارة الضريبية بصورة تستلزم إفصاحاً شاملاً وأميناً ووضع هياكل ضريبية مستحدثة تسمح بقدر كبير من الحرية والمرونة تحكم العلاقة بين أركان المنظومة الضريبية من بيئة تشريعية (مجموعة من القوانين واللوائح والإجراءات) وأجهزة تنفيذية متوافقة مع تطبيق أحكام القانون دون خلل وبإفصاح حدد بوضوح المسئوليات بين مختلف الجهات الإشرافية والتنظيمية والتنفيذية .

من هنا تأتى أهمية الدراسة من حيث الحاجة إلى تفعيل معايير حوكمة الإدارة الضريبية والتعرف على نظام تشغيله والمتمثل فى الجهات المسئولة عن تطبيقه والمشرفة عليه وجهات الرقابة والكيانات الإدارية المساهمة للارتقاء بفاعليتها فى ضوء القرارات الجديدة والجريئة بدمج واندماج كل من مصلحة الضرائب العامة ومصلحة الضرائب على المبيعات وتحت لواء قيادة واحدة مستقلة كما يؤكد أهمية الدراسة ندرة الدراسات التى اهتمت بدراسة فكرة دمج المصالح الضريبية فى هيئة واحدة ومدى إمكانية التنسيق بينها لذلك تأتى أهميتها فى إلقاء الضوء على تجارب الدول الأخرى والتى سبقتنا فى تجربة الدمج والاندماج وفى تفعيل مفهوم الحوكمة الضريبية .

مشكلة الدراسة :

تشير تجارب الدول التى انتهجت الإصلاح الضريبى الشامل إلى إنشاء مجمع خدمات لتجميع مصلحة الضرائب على الدخل وضرائب المبيعات كخطوة مؤقتة لدمج مصلحتى الضرائب فى هيئة واحدة كما تشير التجارب الدولية إلى أهمية دمج جميع هيئات الإيرادات الحكومية فى هيئة

واحدة وعلى سبيل المثال فى أيرلندا فإن الهيئة الحكومية المسئولة عن الضريبة على الدخل والضريبة على المبيعات وكذلك التأمينات الاجتماعية هى مكتب مفتشى الدخل ، وفى كندا تتولى وكالة الإيرادات الكندية مسئولية الضريبة على الدخل والضريبة على المبيعات .

من هنا تأتى مشكلة البحث فى دراسة متطلبات الدمج والاندماج بين مصلحتى الضرائب وإمكانية التنسيق بينهما وتفعيل آليات حوكمة الإدارة والأداء الضريبى التى تتوقف عليها فعالية الدمج والاندماج .

الهدف من الدراسة :

تهدف الدراسة إلى ضرورة تحسين القدرة الاستيعابية لدمج واندماج مصلحة الضرائب العامة وضرائب المبيعات ، وتوفير المناخ الذى يتيح الاستفادة بتفعيل مبادئ الحوكمة على الإدارة التنظيمية والأداء فى المصلحتين ، كما تهدف الدراسة إلى التأكيد على ضرورة التوصل إلى الأمثلية فى الرقابة الحكومية النظامية والرقابة على الأداء (الاقتصاد والكفاءة والفعالية) وذلك فى أعمال المصالح الضريبية المندمجة .

فرضيات البحث :

يقوم البحث على دراسة واختبار الفرضية التالية :

« إن دمج واندماج مصلحة الضرائب العامة والضرائب على المبيعات يعد من أهم المتطلبات اللازمة لنجاح الإصلاح الضريبى الشامل فى مصر ، وأن حوكمة الإدارة والأداء الضريبى يعد من المتطلبات الأساسية لإنجاح ذلك .

خطة الدراسة :

تأتى الدراسة فى ثلاثة مباحث على النحو التالى :

■ **المبحث الأول :** إصلاح منظومة الضرائب فى الاقتصاد المصرى .

■ **المبحث الثانى :** استشراف تفعيل الدمج والاندماج لمصلحتى الضرائب العامة والمبيعات .

■ **المبحث الثالث :** حوكمة الإدارة الضريبية وفقاً للمعايير الرقابية ضرورة لمتطلبات الدمج والاندماج .

المبحث الأول
إصلاح منظومة الضرائب فى الاقتصاد المصرى

تقديم :

النظام الضريبى مجموعة التشريعات والسياسات والأجهزة التى تتولى تنظيم وتخطيط عمليات تحديد وتحصيل الاستقطاعات الضريبية النهائية من الأشخاص الخاضعين طبيعيين كانوا أم اعتباريين جبراً وبلا مقابل ، ويختلف النظام الضريبى وفقاً للسياسات الضريبية التى تنتهجها الدولة ، وتتمثل محددات نجاح النظام الضريبى فى وضع سياسة ضريبية متجانسة ومتوازنة وتشريعات ضريبية مستقرة وواضحة وجهاز ضريبى كفء وفعال .

وللنظام الضريبى أركان أساسية تتمثل فى الآتى :

- البيئة التشريعية (الإطار القانونى والتشريعى

الضريبى) :

تتحدد البيئة التشريعية بالقوانين والتشريعات التى تحدد فلسفة وأهداف النظام الضريبى سواء كانت أهدافا مالية أو اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية باعتبار أن التشريع الضريبى اختصاص أصيل للسلطة التشريعية ومن ثم توافر تشريع ضريبى مستقر وواضح .

- التنظيم الفنى :

يتعلق التنظيم الفنى بالسياسات والترتيبات والإجراءات التى يتم إعدادها لفرض الضريبة ويتمثل فى مجموعة المبادئ والقواعد التى يلزم أخذها فى الاعتبار عند فرض الضريبة والتى تنحصر فى العدالة واليقين والملاءمة والاقتصاد .

لذلك يلزم مراعاة هذه القواعد عند وضع السياسات الضريبية فى ضوء التشريعات الحاكمة والمنظمة لفرض الضريبة لتكون متجانسة ومتوازنة .

- الإدارة الضريبية :

هى الأجهزة التى تقوم بتنفيذ السياسات الضريبية عن طريق الحصر والفحص والربط والتحصيل ويقع عليها عبء تطبيق التشريعات الضريبية ، ومن ثم يستلزم أن تكون على قدر عال من الكفاءة والفعالية.

- المجتمع الضريبى :

يتمثل المجتمع الضريبى فى كافة الأشخاص المتعاملين مع المصالح الضريبية سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو اعتباريين ، ويعد المجتمع الضريبى من أهم عناصر البيئة الضريبية والعمود الفقرى لها والذى من خلاله يتحقق التوازن بين الأهداف الضريبية ، مما يستلزم سد فجوة التوقعات بين المصالح الضريبية والمكلفين إزاء المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فى المجتمع ككل .

ويعد من أهم متطلبات إصلاح منظومة الضرائب فى الاقتصاد المصرى تحديث أركان النظام الضريبى وضع حد للخلل الناتج عن تضارب التشريعات وتناقضها وعدم مسايرة الأهداف العامة واستراتيجيات التنمية والتى قوامها آلية السوق وجهاز الثمن وإدراك المتغيرات الإقليمية والعالمية .

ولا شك أن إصلاح البيئة التشريعية وتطوير الإدارة الضريبية وشمول المجتمع الضريبى من الأهمية لتحقيق الإصلاح الضريبى الشامل والمنشود للمنظومة الضريبية وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

- المطلب الأول : نستعرض فيه ملامح النظام الضريبى المصرى المعاصر
- المطلب الثانى : فسوف نشير إلى إصلاح الجانب التشريعى فى المنظومة الضريبية .

المطلب الأول
ملامح النظام الضريبى المصرى المعاصر

يتألف النظام الضريبى المصرى المعاصر من مجموعة من الضرائب المباشرة

والضرائب غير المباشرة على النحو الآتى :

الضرائب المباشرة :

تتمثل الضرائب المباشرة فى الضرائب على الدخل ، والضرائب العقارية ورسوم المحليات وفقاً لما يلى :

(أ) الضرائب على الدخل :

يحكم هذه الضريبة القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون الضريبة على الدخل وتفرض على دخل الأشخاص الطبيعيين وأرباح الأشخاص الاعتباريين .

- الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين .

وفقاً للكتاب الثانى من القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ تفرض سنوياً على مجموع صافى دخل الأشخاص الطبيعيين المقيمين وغير المقيمين بالنسبة لدخولهم المحققة فى مصر ، ويتكون فى مجموع صافى الدخل من المصادر الآتية :

- المرتبات وما فى حكمها .
- النشاط التجارى أو الصناعى أو النشاط التجارى والصناعى .
- النشاط المهنى أو غير التجارى والصناعى .
- الثروة العقارية .

- الضريبة على أرباح الأشخاص الاعتباريين :

وفقاً للكتاب الثالث من القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ تفرض سنوياً على صافى الأرباح الكلية للأشخاص الاعتبارية أياً كان غرضها .

(ب) الضرائب العقارية :

- الضريبة على الأطيان الزراعية :

يحكم هذه المادة القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٣٩وتعديلاته وتفرض على الأراضى الزراعية سواء كانت مزروعة فعلاً أو قابلة للزراعة وهى ضريبة حكمية وتحدد وتُقَيَّم كل ١٠ سنوات وتقدر بـ ١٤٪ من القيمة الإيجارية .

(ج) رسوم المحليات :

وهى الرسوم التى تحصلها أجهزة الحكم المحلى وهى رسوم ذات طابع محلى ، وقد تضمن قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته حق فرضها .

الضرائب غير المباشرة .

(أ) الضريبة العامة على المبيعات :

يحكم هذه الضريبة القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته وتسرى على جميع السلع المصنعة المحلية والمستوردة والخدمات بمناسبة التعامل فى تلك السلع أو أداء هذه الخدمات إلا ما استثنى منها بنص خاص .

(ب) الضرائب الجمركية .

يحكم هذه الضريبة القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ والمعدل بالقانون رقم ١٦٠ لسنة ٢٠٠٠ وتعديلاته وتفرض على البضائع الواردة من الخارج إلا ما استثنى منها بنص وتعرف بضريبة الوارد كما تفرض عند الخروج وتعرف بضريبة الصادر .

(ج) ضريبة الدمغة :

يحكم هذه الضريبة القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ وتعديلاته وهى نوعان :

- ضريبة دمغة نوعية : تفرض بمبلغ ثابت بغض النظر عن قيمة الوعاء الخاضع لها .
- ضريبة دمغة نسبية : تفرض بنسبة مئوية من القيمة التى حددها القانون كوعاء للضريبة .

(د) ضريبة الملاهى :

يحكم هذه الضريبة القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ والمعدل بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ وتفرض على أجر دخول المسارح ودور السينما وغيرها من الملاهى وأماكن الفرجة وتتراوح بين ٥ ٪ و٣٠٪

المطلب الثانى
إصلاح البيئة التشريعية

يعتبر عام ١٩٨١ بداية مرحلة جديدة فى إصلاح البيئة التشريعية الضريبية ، حيث صدر قانون الضرائب على الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ والذى ألغى وحل محل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ والقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ ثم توالى إصلاح البيئة التشريعية لتتسق وبرامج الإصلاح المالى والاقتصادى لتحقيق تطوير فى منظومة الضرائب فى الاقتصاد المصرى والذى تمثل فى القانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩ بشأن ضريبة الأيلولة والذى ألغى وحل محل القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢ بفرض ضريبة على صافى التركة والذى ألغى عام ١٩٩٦ كذلك صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون الضريبة العامة على المبيعات الذى ألغى وحل محل القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضريبة على الاستهلاك ، كما صدر القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ والذى أدخل تعديلات على أحكام قانون الضريبة على الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ والذى بموجبه انتقل النظام الضريبى المصرى من الضرائب النوعية على الدخل إلى الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين محققاً بذلك الكثير من المزايا إلى جانب الضريبة على أرباح شركات الأموال ، كما صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٤ بإصدار التعريفة الجمركية المنسقة .

ثم شهدت السنوات التالية تطوراً تشريعياً جذرياً تمثل فى تحديث وتطوير غير منسبوق فى البيئة التشريعية شمل كافة مناحى البيئة التشريعية الضريبية وذلك بصدور القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون الضريبة على الدخل الذى ألغى قانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ والمعدل بالقانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ .

أولاً : الضرائب على الدخل :

١ ـ الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين وأرباح الأشخاص الاعتباريين (القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥)

صدر قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ فى ٢٠٠٥/٦/٨ على أن يعمل به فى اليوم التالى لتاريخ نشره

فيما عدا الحالات التى وردت تحديداً بنص المادة التاسعة من مواد الإصدار ولقد واكب قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ المتغيرات المحلية والعالمية المتلاحقة ، واستحداث مفاهيم ومبادئ ضريبية جديدة لتواكب هذه المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية وليمثل انطلاقة جديدة تتسق والتشريعات الضريبية العالمية .

لقد جاء القانون الجديد مستهدفاً بصفة أساسية تخفيض العبء الضريبى على المولين بشكل عام وتحقيق العدالة الاجتماعية ومتوخياً فى ذات الوقت تحديد المزيد من تبسيط الإجراءات ومعالجة المشاكل القائمة بين المولين والإدارة الضريبية وإحكام حصر المجتمع الضريبى والحد من ظاهرة التهرب الضريبى والحد من الإجراءات الجنائية ضد المولين والتيسير عليهم وتحديد ضوابط الأداء والعمل بالإدارة الضريبية ورفع كفائتها وإيجاد منظومة ضريبية متطورة ومتكاملة تقضى على مشاكل النظام الضريبى المصرى المزمنة ، وجاءت المحاور الأساسية للقانون على النحو التالى :-

- صياغة التشريع وفقاً لمبادئ عصرية ومفاهيم مستحدثة تتسق والفكر الضريبى الحديث .
- وضوح الصياغة والمرونة بعيداً عن التعقيدات المفاهيمية والصيغ القوالبية .
- تبنى فلسفة إزكاء الثقة المتبادلة بين المصلحة والمولين والمتعاملين معها بالالتزام الطوعى والربط الذاتى وتقنين الحقوق .
- العدالة الضريبية بمفهومها الواسع .
- توسيع القاعدة الضريبية بإقرار العفو الضريبى ، وإنهاء المنازعات الضريبية بالتصالح وانقضاء الخصومة فى الدعاوى الضريبية بالتنازل إذا كان موضوع الوعاء السنوى للضريبة محل النزاع لا يجاوز عشرة آلاف جنيه .
- تبسيط الإجراءات باعتماد الإقرار كأساس لضريبة والاكتفاء بنموذج موحد للاعتراض والطعن ونظام الدفعات المقدمة الاختيارى ، وإلغاء نظام الإضافة واعتماد نظام الفحص بالعينة والحفاظ على الحقوق المكتسبة للمنشآت والمشروعات ، وجواز مد ميعاد تقديم الإقرار واعتماد تعديله عند السهو أو الخطأ .

٢ - الضرائب على دخول الثروة العقارية :

تتكون هذه الضرائب من ضريبتين رئيسيتين :

- الضريبة على الأطيان الزراعية .
- الضريبة على العقارات المبنية .

وبحكم الضريبة على الأطيان الزراعية القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٣٩ وتعديلاته ، وتفرض على الأراضى الزراعية سواء كانت مزروعة

فعلاً أو قابلة للزراعة وهى ضريبة حكمية وتحدد وتقيم كل ١٠ سنوات وتقدر بـ ١٤٪ من القيمة الإيجارية ، وقد عرفت مصر هذه الضريبة منذ العصور القديمة وظلت أهم الموارد المالية للدولة حتى سنة ١٩٣٩ عندما فرضت ضريبة على دخول رؤوس الأموال المنقولة والعمل .

أما الضريبة على العقارات المبنية فيحكمها القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته وتفرض على جميع العقارات المبنية الدائمة وغير الدائمة والأراضى الفضاء المستغلة أو المستعملة والتركيبات والأكشاك المقامة وتحسب على أساس القيمة الإيجارية للوحدة ، وتتراوح نسبتها بين ١٠٪ ، ٤٠٪ وتقدر حصيلة الضرائب العقارية بحوالى ٣٠٠ مليون جنيه سنوياً بينما تقدر الثروة العقارية فى مصر بحوالى ٨٠٠ مليار جنيه .

قد بلغ المحصل من الضرائب العقارية والممثلة فى الضرائب على أموال الثروة العقارية من الأطيان الزراعية والعقارات المبنية وضريبة الملاهى وهى من الضرائب المفروضة على الإنفاق والتداول خلال العام المالى ٢٠٠٢/٢٠٠٣ حوالى ٣٠٢,٦ مليون جنيه ، كما بلغت خلال العام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ حوالى ٣٤٥ مليون جنيه على النحو التالى :-

عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣

ضريبة الأطيان الزراعية
١٥٩,٥٥٢,١٤٩

ضريبة العقارات المبنية
١١١,٩٣٠,٦٦٠

ضريبة الملاهى
٣٣,١١١,٥٦٦

الإجمالى : ٣٠٤,٥٩٤,٢٨١

عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤

ضريبة الأطيان الزراعية
١٦٣,٨٢٤,٠٨٧,١

ضريبة العقارات المبنية
١٣٩,٨٦٥,٢٢٨,٠

ضريبة الملاهى
٤١,٧١٤,٦٤٩,٥

الإجمالى ٣٤٥,٤١٢,٩٦٤,٦

وبعد حوالى قرن من القوانين الحاكمة للضرائب العقارية أعدت وزارة المالية مشروع قانون جديد للضرائب العقارية يتضمن العديد من الاصلاحات التشريعية والتيسيرات كتخفيض الضريبة على الأطيان الزراعية من ١٤٪ إلى ١٠٪ ، وإعفاء صغار الملاك من الضريبة على أول ٥٠٠ جنيه من القيمة الإيجارية وإلغاء الضرائب الأخرى على الأراضى الزراعية كما يتضمن مشروع القانون الجديد تخفيض الضريبة العقارية على العقارات المبنية وإعفاء العقارات التى تقل قيمتها الإيجارية عن ٦٠٠ ج سنوياً من الضرائب العقارية مع تطبيق الضريبة على جميع العقارات المبنية وإلغاء الإعفاءات التى تتمتع بها عقارات المدن الجديدة والساحل الشمالى وقد راعى مشروع القانون البعد الاجتماعى لصغار الملاك والمزارعين وتحديد قيمة الضرائب العقارية وفقاً للقانون الجديد عن طريق لجان يتم تشكيلها لتقوم

بتحديد القيمة الإيجارية بكل منطقة كل ٥ سنوات وليس ١٠ سنوات كما كان فى القوانين السابقة ، كما أن مشروع القانون قد عالج ثغرات وتضارب القوانين السابقة عليه .

ثانياً : الضرائب على الانفاق والتداول .

تتمثل الضرائب على الإنفاق والدخل فى الآتى :

- الضريبة العامة على المبيعات .
- الضرائب الجمركية .
- ضريبة الدمغة .
- ضريبة الملاهى .

فبالنسبة للضرائب الجمركية فقد صدرت الضريبة الجمركية المنسقة كما صدر العديد من التعديلات على قانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ ليتناسب مع المتغيرات الاقتصادية ، وانضمام مصر للكثير من الاتفاقيات الدولية وذلك القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ ، ١٦٠ لسنة ٢٠٠٠ والمعدل بالقانون ٦ لسنة ١٩٦٣ وآخرها القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٥ باستبدال نصوص المواد ٣٨ ، ٤٦ ، ١١٤ ، ١١٥ ، ١١٧ ، ١١٨ ، ١٢٢ ، ١٢٣ ، ١٢٤ ، ١٣١ ، وإضافة مادتين برقمى ٣٠ مكرراً و ١١٨ مكرراً وكذلك مادة خاصة بإصدار اللائحة التنفيذية ومادة أخرى بإلغاء المادة ١٢٤ مكرر وصدور اللائحة التنفيذية لقانون الجمارك الصادر بقرار وزير المالية رقم ٢٠٠٦/١٠ بتاريخ ٢٠٠٦/١/١٦ م .

أما بالنسبة للضريبة على الدمغة فقد أعدت وزارة المالية مشروع قانون لتعديل قانون الضريبة على الدمغة حيث ألغى مشروع القانون الجديد ٢٧ نوعاً من ضريبة الدمغة وأبقى على ٨ أنواع فقط لتخفيف الأعباء الضريبية وتبسيط الإجراءات وتشجيع المشروعات وتتضمن المشروع أحكاماً بإلغاء الدعاوى الضريبية التى لا يزيد مبلغ المنازعات فيها عن خمسة آلاف جنيه ومنح تسهيلات بنسب تتراوح بين ٣٠ ٪ ، ٦٠٪ للمبالغ التى تزيد عن ذلك ، كما تضمن مشروع القانون تقسيط ضريبة الدمغة مقابل تأمينا بنسبة ١٪ بعد أن كانت ٣٪ على أقساط التأمين على الحياة والتأمين الصحى و ١٠٪ على كل أقساط التأمين الأخرى والتى كانت ٢٠٪ و ١٪ على رأس المال المبين فى عقود ترتيب إيراد أو تكوين أموال لمدى الحياة أو لمدة محددة .

أما فيما يتعلق بالضريبة على المبيعات فقد تم تطبيق الضرائب السلعية أو الضرائب غير المباشرة منذ العشرين من خلال رسوم الإنتاج وضريبة الاستهلاك وفروق الأسعار ، ولتعدد القوانين والمراسيم التى صدرت بإخضاع بعض السلع للضرائب والرسوم بدأ التفكير فى تطبيق ضريبة المبيعات عام ١٩٧٧ م حيث بدأت تدريجياً على مراحل بداية بفرض ضريبة الاستهلاك على عدد محدود

من السلع حيث صدر القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضريبة على الاستهلاك ، ثم فرض ضريبة عامة على المبيعات بصدور القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته والذى حل محل الضريبة على الاستهلاك التى تم إلغاؤها ليقدم حلولاً للعديد من المشكلات بتحقيق التوزيع العادل لعبء الضريبة وذلك بتحقيق العدالة الضريبية سواء بتقرير بعض الإعفاءات بالنسبة للسلع الضرورية والأساسية أو الإبقاء على عدد محدود من السلع خاضعة لفئات ضريبة الاستهلاك دون زيادة وهى السلع الواردة بالجدول رقم (١) المرافق للقانون وتشجيع الصادرات بإخضاعها لضريبة بسعر صفر وتبسيط الإجراءات وتسهيل التعامل مع مصلحة الضرائب على المبيعات وتشجيع وتنشيط الصناعات الوطنية بخصم الضريبة على مدخلات الإنتاج .

وإزاء صدور قانون الضريبة على المبيعات رقم ١١ لسنة ١٩٩١ والذى تم العمل به اعتباراً من ١٩٩١/٥/٣ وصدور حوالى ١٠ قوانين ملحقة به ومعدلة له وثلاثة قرارات وزارية باللائحة التنفيذية فإن وزارة المالية قد أعدت مشروع قانون القيمة المضافة والتى جاءت إيجابية على نحو التوجهات الآتية :-

- تجنب ازدواج الضريبة بجواز خصم الضريبة المسددة على الخدمات وتقليل فئات الضريبة واعتبار إجمالى قيمة السلع والخدمات الخاضعة هى أساس حد التسجيل وليس إجمالى الأعمال .
- إعفاء بعض السلع والصناعات من الضريبة تشجيعاً لتطوير هذه الصناعات ومراعاة الظروف الاجتماعية .
- تقرير حق ردالرصيد الدائن للمسجل والحق فى طلب إلغاء التسجيل نتيجة رفع حد التسجيل .
- إخضاع بعض الإيرادات المعفاة كإيرادات الممثلين والأفلام والسينمات والاشتراكات فى القنوات الفضائية والخاصة .
- المسئولية التضامنية للمحاسب القانونى وتجريم أفعال المساهمة والاشتراك فى جرائم التهرب من ضريبة المبيعات .

المبحث الثانى
استشراف تفعيل الدمج والاندماج لمصلحتى الضرائب العامة والمبيعات

تقديم : تقوم وزارة المالية بتنمية السياسات والتشريعات واللوائح المنظمة والتى تدعم جهود إصلاح المنظومة الضريبية فى مصر لتحسين البيئة الضريبية وإتاحة المزيد من فرص الإصلاح والتحديث.

وتتحدد معايير مناهج الإصلاح الضريبى بتقرير الآتى :

- توفير بيئة استراتيجية وتطوير سياسات وتشريعات ولوائح منظمة للمصالح الإيرادية .

- تدعيم الإمكانيات المؤسسية والبشرية لتطوير هذه السياسيات والتشريعات واللوائح .
- تقدير أثر التشريعات ودورها في صياغة السياسيات الضريبية .
- تبنى أطروحة الدمج وحوكمة الإدارة الضريبية والأداء الضريبى .
- تحديد الاتجاه الاستراتيجى للإصلاحات الضريبية بإصلاح التشريعات وتقويم الإدارة الضريبية وبيئة الأعمال وتنمية الوعى الضريبى .

إن معظم الدراسات السابقة والمرتبطة بالخبرة الدولية قدمت مقترحات لدمج الاقتصاد غير الرسمى فى مسار النشاط الاقتصادى الرسمى فى مصر وتقرير رقم مميز للممولين المسجلين يتيح التسجيل مباشرة لدى عدة مصالح ضريبية فى جلسة واحدة ودمج التشريعات الضريبية فى قانون واحد (كما هو مطبق فى كندا) كما تشير الدراسات إلى دمج المصالح الإيرادية فى هيئة واحدة أو إنشاء مجمع لخدمات الهيئات الخاصة بالدخل (مصلحة الضرائب العامة / مصلحة الضرائب على المبيعات) أى تجميع هيئات الإيرادات الحكومية فى مجمع واحد ، أو بتقرير دمج واندماج مصلحة الضرائب العامة والضريبة على المبيعات فى مصلحة واحدة .

واستشراف تفعيل الدمج والاندماج هو أحد المفاهيم التى تعبر عن جوهر الدراسات المستقبلية للتعرف على آليات الحركة ومحدداتها وسبل الربط بين هذه الآليات ، فهو يعنى على الوجه الصحيح سيناريوهات تنفى عملية التنبؤ لدمج واندماج الضرائب العامة والمبيعات .

ولا شك أن الجمع بين الضرائب المباشرة والغير مباشرة الممثلة فى المصلحتين المندمجتين من شأنه إنجاح سياسات الإصلاح الضريبى المرتبطة بخصخصة شركات قطاع الأعمال العام وسيادة دور القطاع الخاص والقرارات الاقتصادية المعتمدة على قوى وآليات السوق .

وسوف نقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب :

الأول سوف نستعرض فيه توجهات عمليات وطرق الدمج والاندماج بين مصلحتى الضرائب العامة والمبيعات .

ثم نستعرض فى المطلب الثانى نماذج تشغيل منظومة الدمج والاندماج .

أما المطلب الثالث فقد انفرد بعرض سيناريوهات سلوك منظومة الدمج والاندماج للمصلحتين .

أما المطلب الرابع والأخير من هذا المبحث فيختص بالإشارة إلى بعض التجارب والخبرة الدولية فى دمج واندماج ضرائب الدخل وضرائب المبيعات .

المطلب الأول
أطروحة الدمج والاندماج لمصلحتى الضرائب العامة والمبيعات

هناك أطروحات وتقسيمات لمكونات وتوجهات عمليات طرق الدمج والاندماج بين كلاً من مصلحة الضرائب العامة ومصلحة الضرائب على المبيعات،

فهناك طرق متنوعة على ضوء التوجهات القانونية والضريبية والسياسية ويمكن تحديدها على النحو التالى :

أولاً : الدمج والاندماج بطريق الضم :

تتعلق توجهات الاندماج بطريق الضم باندماج الشخصية الاعتبارية فى شخصية اعتبارية أخرى بحيث تنقضى الشخصية الاعتبارية المندمجة نهائياً وتظل الشخصية الاعتبارية الدامجة هى القائمة المتمتعة وحدها بالشخصية الاعتبارية الموجودة .

فالدمج بطريق الضم يجعل الشخصية الاعتبارية الدامجة هى التى تتعامل مع الغير وتسأل عن مسئوليات الشخص الاعتبارية المندمجة بالإضافة إلى الالتزامات التى تخصنها فتصبح وحدها صاحبة الحق فى التقاضى .

ولقد أقرت محكمة النقض ذلك فى حكم لها على النحو الآتى :-

« مقتضى الاندماج إنهاء شخصية الشركة المندمجة واعتبار الشركة الدامجة وحدها الجهة التى تختصم فى شأن حقوق المندمجة والتزامها ».

وعلى ذلك فإن الاندماج بطريق الضم تنقضى معه الشخصية الاعتبارية المندمجة نهائياً وتظل الشخصية الاعتبارية الدامجة هى القائمة والمتمتعة بالشخصية الاعتبارية ، وتطبيقاً لهذه الصورة من الدمج والاندماج يمكن اندماج مصلحة الضرائب العامة فى مصلحة الضرائب على المبيعات فتختفى شخصية مصلحة الضرائب العامة وتعرف بالمندمجة وبقاء مصلحة الضرائب على المبيعات وتعرف بالدامجة أو العكس .

ثانياً : الدمج والاندماج بطريق المزج :

قد تندمج الشخصية الاعتبارية فى شخصية اعتبارية أخرى بطريقة المزج لتنشأ شخصية اعتبارية جديدة تختلف تماماً عن شخصية كل من الشخصيتين الاعتباريتين المندمجة معاً قبل الاندماج ويعرف هذا النوع من الاندماج بالاندماج عن طريق المزج ويختلف هذا النوع من الاندماج عن الاندماج بطريق الضم من حيث إنه فى الحالة الأخيرة تظل الشخصية الاعتبارية الدامجة كما كانت قبل انضمام الشخصية الاعتبارية المندمجة إليها بينما فى حالة الاندماج طريق المزج فإن الشخصية الاعتبارية الجديدة تكون مسئولة عن جميع الحقوق والالتزامات للشخصيات المندمجة بأسرها ، وفى هذه الصورة تنقضى كل شخصية اعتبارية من الأشخاص الاعتبارية المراد اندماجها وتنشأ شخصية معنوية جديدة تختلف عن شخصية كل كيان قانونى من الكيانات المندمجة قبل الاندماج .

وتطبيقاً لهذه الصورة من الدمج والاندماج تندمج كل من المصلحتين فى بعضهما البعض فتختفى الشخصية القانونية لكل منهما وتتكون شخصية اعتبارية جديدة هى مصلحة الضرائب المصرية .

نستكمل البحث فى العدد القادم

قواعد نظر

منازعات ضريبة الدخل وضريبة الدمغة أمام لجان الطعن في ظل أحكام القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ وقانون المرافعات

محاسبة / سهام موريس رزق الله
محاسب قانونى ومستشار ضريبى ـ عضو جمعية إدارة الأعمال العربية ـ عضو الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب
عضو جمعية الفكر المحاسبى الجديد ـ عضو جمعية الاستشارات الدولية

مقدمة :

تعتبر لجان الطعن الضريبى ، طبقاً لما استقر عليه القضاء وإفتاء مجلس الدولة ، لجان إدارية ذات اختصاص قضائي ، حيث تفصل فى خصومة بين الممولين ومصلحة الضرائب ، وتلتزم فى ذلك طبقاً للمادة (١٢٢) من قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بمراعاة الأصول والمبادئ العامة لإجراءات التقاضى لذلك فإن وزارة المالية تؤكد على أن الهدف الأساسى والوحيد لعمل هذه اللجان هو العمل على تحقيق العدالة والإنصاف بين الطرفين ، فى حدود ما تسمح به أحكام الدستور والقانون وغير ذلك من القواعد الحاكمة ، وحرصاً من الوزارة على توحيد القواعد المتبعة فى تنظيم سير العمل بهذه اللجان ، بما ييسر تحقيق الغاية المنشودة لذلك ، ثم إصدار هذه القواعد .

أولاً : بشأن إجراءات الطعن ومواعيده .

١ ـ يرفع الطعن بصحيفة من ثلاث صور يودعها الممول المأمورية المختصة التى عليها أن تسلمه إحداها وعليها تاريخ تقديمها فإذا لم تتوصل المأمورية إلى تسوية أوجه الخلاف مع الممول ، خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطعن فإن عليها إحالة أوجه الخلاف إلى لجنة الطعن ، فإذا لم تفعل ذلك خلال ثلاثين يوماً ، كان للممول أن يعرض الأمر كتابة على رئيس اللجنة مباشرة أو بكتاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول ((مادة ١١٩ من قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥)).

٢ ـ مدة الطعن : طبقاً للمادة (١١٧) من القانون المشار إليه ، (٣٠) يوماً من تاريخ تسليم الممول للإخطار بالربط ، أصلياً كان أو إضافياً أو بتصحيح أو بتعديل فيه ، وتحتسب المدة بالأيام من يوم تسليم الممول الإخطار بالربط وتنتهى بانتهاء اليوم الثلاثين منها ويترتب على عدم الطعن خلال هذه المدة أن يصبح الربط نهائياً ويكون الطعن بالتالى غير مقبول شكلاً.

وبالنسبة إلى الضريبة على المرتبات وما فى حكمها ، فللممول ، طبقاً للمادة (١١٨) من القانون المشار إليه ، أن يعترض خلال شهر من تاريخ استلامه إيراده لدى الجهة التى قامت بخصم الضريبة بطلب يقدم إليها وترسله هذه الجهة إلى المأمورية المختصة مشفوعاً بردها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب وعلى المأمورية ـ إن لم تقتنع بالاعتراضات ـ إحالة الطلب إلى لجنة الطعن وإخطار الممول بذلك خلال ثلاثين يوماً ، وإذا لم يكن للممول جهة يتيسر أن يتقدم لها بالطلب المشار إليه ، كان له أن يتقدم به إلى مأمورية الضرائب المختصة أو لجنة الطعن بحسب الأحوال .

وبالنسبة لضريبة الدمغة على الممول أن يتظلم من قرار المأمورية بتحديد أو تقدير دين الضريبة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه للإخطار بقرار الربط .

واستثناء مما تقدم ، يكون طعن الممول خلال ستين يوماً من تاريخ علمه بالحجز عليه بالنسبة لضريبة الدخل فى الحالتين التاليتين ، وإلا أصبح الربط نهائياً :

الأولى :ـ

غلق المنشأة أو غياب صاحبها أو تعذر إعلانه أو رفض استلام الإعلان بالربط وبعد أن يكون أحد موظفى المصلحة ممن له صفة الضبطية القضائية قد حرر محضراً بذلك وألصقت صورة منه على مقر المنشأة ونشرته بلوحة المأمورية أو لجنة الطعن المختصة .

الثانية :

إعلان الممول بالربط فى مواجهة النيابة العامة لعدم وجود المنشأة أو لعدم التعرف على العنوان.

وفى جميع الأحوال ، يراعى فى حساب المدة إن صادف آخر أيامها عطلة رسمية أن يمتد الميعاد لليوم الذى يليه أما إذا صادف أول أيام الميعاد أو وسطه عطلة رسمية فلا

يمتد الميعاد .

٣ ـ يتعين تقديم صحيفة الطعن من الممول نفسه أو من وكيله ، فإن كان من وقعها أحد المحاسبين أو المحامين أو قريب حتى الدرجة الثالثة فلا يشترط وجود توكيل موثق مؤرخ فى تاريخ سابق أو معاصر لتاريخ تقديم الطعن ، ويكفى إقرار الممول أمام اللجنة بهذا التوكيل على أن تستوفى ضريبة الدمغة التوكيل على محضر الجلسة أو تقديم التوكيل الموثق قبل إقفال باب المرافعة أما إذا وكل الممول أحدا ممن ليس لهم حق الحضور أمام اللجنة ، وقام الأخير بتوكيل أحد المحامين أو المحاسبين لمباشرة الطعن ، وكان التوكيل الصادر له من الممول يخوله ذلك فلابد أن يكون التوكيل الصادر له من الممول معاصراً أو سابقاً لتاريخ تقديم الطعن .

وكذلك يصح توقيع صحيفة الطعن ممن ينوب قانوناً عن الممول كالولى أو الوصى على الممول القاصر أو المدير فى شركة عن حصة التوصية أو المدير فى شركة التضامن ما دام مخولاً بذلك ، وكذلك يقبل توقيع السنديك على صحيفة طعن الممول المشهر إفلاسه ، وكذلك الضامن والمتنازل إليه .

وفى حالة عدم وجود توقيع على صحيفة الطعن ، فإن ذلك لا يعرضها للبطلان ، طالما حضر الممول أمام اللجنة فى الجلسة المحددة لذلك ولم ينكر تقديمه لها .

ثانياً : بشأن انعقاد لجان الطعن ، ونظام العمل بها .

١ ـ لا يكون انعقاد لجنة الطعن صحيحاً إلا بحضور رئيسها وثلاثة من أعضائها على الأقل ، ويتعين مراعاة ذلك سواء فى جلسة المرافعة أو المداولة أو إصدار القرار وإلا كان قرارها باطلاً .

٢ ـ يجب أن تكون الهيئة التى سمعت المرافعة هى التى تقوم بالمداولة وهى التى تصدر القرار وإلا بطل القرار .

٣ ـ تختص لجان الطعن بالنظر فى جميع أوجه الخلاف بين الممول والمصلحة سواء كان قانونياً بحتاً أو ذات صلة بالتقدير "حكم نقض فى الطعن رقم ٤٠٢ لسنة ١٩٩٢ فى جلسة ١٩٥٦/١٢/٦ عدا ضريبة الدمغة حيث يقتصر اختصاص لجنة الطعن على تقدير دين الضريبة إلتزاماً بأحكام القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ .

٤ ـ تصدر القرارات فى حدود تقدير المأمورية وطلبات الممول دون زيادة على

تقـــدير المأمـــورية أو تخفيض يتجاوز طلبات الممــول "مــادة ١٢١ من قــانون الضــريبــة على الدخل الصــادر بقــانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ ولكن للجنة تعـــديل أسس التقدير فى كل عنصر من عناصره بحيث لا يسفـر فى النهـــاية عن زيادة التقدير المعروض عليها .

٥ ـ للجنة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب المأمـورية أو الممول تدارك الأخطاء الكتابية أو الحسابية فى قـرارها ولو فـيـه إسـاءة لمركز الممول ولا يحتج هنا بقــاعــدة أن الطاعن لا يضـار بطعنه "حكم نقض الطعن رقم ٢٨٨ لسنة ٥٠ ق جلســـة ١٩٨٤/٤/٣٠ طعن رقم ١٦٧ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٧٣/١١/٢٨ ".

٦ ـ ليس للجنة التصـدى من تلقاء نفسها لعنصر معين لم يتناوله طعن الممول وإلا تكون قـد تجاوزت حدود اختـصـاصـهـا" نقض ـ الطعن رقم ٢٧٩ لسنة ٣٦ ق جلســــة ١٩٧٤/١/٩ والطعن رقم ٧٥٧ لسنة ٤٠ ق جلسة ١٩٧٩/٤/١٧

٧ ـ على لجـــان الطعن فى مباشرتها لولايتها مراعاة ما يأتى :ـ

أ ـ أن يوضح بوقائع القرارنوع الكيان القـانونى للمنشأة وأسس المحـاسـبـة عن السنة السـابقـة لسنوات النزاع وأسس تحـــديد الإيرادات والمصـروفــات كـمـــا هى مـــدرجـــة بالإقـرارات الضـريبـيـة وملخص عن المعـاينات والمناقشـات والأسس التى استندت عليـهـا المأمورية فى تحديدها لصافى ريح كـل سـنـة مـن سنـوات النزاع.

ب ـ أن يشـتـمل القـرار على موجز لكافة الدفوع المثارة بمذكـرة الدفـاع ، وأن يتم مناقشتها جميعا لتكون حيثيات القرار معبرة بصـدق عن وجهـة نظر طرفى النزاع .

جـ ـ أن تكون المصــروفـــات المعتمدة من اللجنة عن كل سنة ممثلة للمـصــاريف والأعـبـاء الفـعليـة التى تكبدها النشـاط لكل بند من مصروفات على حدة مع عدم تحديدها بنسبة مئوية تقديرية من إجمالى الربح أو بطريقة إجمالية.

د ـ لا يجـوز للجنة قـبـــول الأوراق أو المذكــــرات الواردة بطريق البـريد إلا إذا ثبت لهـا أنهـا مـرسلة من الطاعن أو وكـيله أو إذا تمسك بها الطاعن أو وكيله بها عند حضوره أو أنهـا واردة من مـأمـورية الضـرائب المختـصة بعد تقديمها للموظف المعين لذلك بالمأمــــورية من الطاعـن أو مـن يمـثـلـه قانوناً .

٨ ـ على لجان الطعن الالتزام بأحكام المواد التـاليـة من قانون المرافعات فى شأن

الرد والتنحى .

- المادة (١٤٦) والتى توجب فى خمس حالات أن يتنحى القاضى من تلقاء نفسه عن نظر الدعوى ولو لم يطلب رده الخصوم وهى .

- (١) إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم حتى الدرجة الرابعة .

- (٢) إذا كان له أو لزوجه خصومة قائمة مع أحد الخصوم فى الدعوى أو مع زوجته .

- (٣) إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم أو وصياً أو قيماً عليه أو لوجود مظنة وارثته له ، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصى أحد الخصوم أو بالقيم عليه أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة أو بمديريها وكان للعضو أو لمدير مصلحة شخصية فى الدعوى .

- (٤) إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره أو لمن هو وكيلاً عنه أو وصياً أو قيماً عليه مصلحة فى الدعوى القائمة .

- (٥) إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم فى الدعوى أو كتب فيها ، ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء ، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً ، أو كان قد أدى شهادة فيها ، وإذا لم تراع اللجنة أيا من الحالات الخمسة سالفة الذكر يكون قرارها باطلاً ولو تم باتفاق الخصوم .

المادة (١٤٨)

وحددت أربعة أسباب يجوز فيها رد القاضى وهى .

(١) إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التى ينظرها ، أو إذا جدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضى ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه .

(ب) إذا كان لمطلقته التى له منها ولد ، أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم فى الدعوى أو مع زوجته ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضى بقصد رده .

(ج) إذا كان أحد الخصوم خادماً له أو كان هو قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو مساكنته أو كان قد تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده.

(د) إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح منها عدم استطاعته الحكم بغير ميل .

المادة (١٥٠) وتنص على أنه "يجوز للقاضى فى غير أحوال الرد المذكورة إذا استشعر الحرج من نظر الدعوى ، لأى سبب أن يعرض أمر تنحيه على المحكمة فى غرفة المشورة أو على رئيس المحكمة للنظر فى إقراره على التنحى" .

المادة (١٥٢) وتنص على أنه "يسقط حق الخصم فى طلب الرد إذا لم يحصل التقرير به إقفال باب المرافعة والمادة (١٥٣) وتوجب اشتمال طلب الرد على أسبابه وإرفاق ما يوجد من الأوراق المؤيدة له .

ثالثاً : بشأن مباشرة الطعن أمام اللجنة : ـ

١ ـ يقوم رئيس اللجنة بمجرد وصول أوراق الطعن إلى اللجنة بتحديد جلسة لنظر الطعن فى أقرب وقت ويخطر بها الممول والمأمورية المختصة بكتاب موصى عليه بعلم الوصول قبل انعقادها بعشرة أيام على الأقل ، ويجب أن يوقع الإعلان من رئيس اللجنة دون غيره ، التزاماً بما ورد بالنموذج (٣٩لجان) المرفق باللائحة التنفيذية لقانون الضريبة على الدخل المشار إليه .

وفى هذا الخصوص يجب مراعاة المدة التى تستغرق حالياً فى تسليم الإعلانات ، حرصاً على إعطاء الممول والمأمورية مهلة كافية لإتمام عملها بميعاد الجلسة .

٢ ـ يجوز للجنة إذا لم يحضر الطاعن فى أول جلسة حجز الطعن للقرار وذلك فى ضوء المستندات المقدمة ، دون حاجة إلى إعذاره ، وذلك إعمالاً لحكم المادة (١٤٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الضريبة على الدخل المعدلة بقرار وزير المالية رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٠٧ وذلك بعد التحقق من تمام إعلان كل من الممول والمأمورية بميعاد الجلسة من خلال الاطلاع على علم الوصول .

٣ ـ تكون جلسات اللجنة سرية .

٤ ـ يجوز وفقاً لحكم المادة(١٢٦) من قانون المرافعات ، لكل من له مصلحة أن يتدخل فى الطعن بذات الإجراءات المقررة على الطاعن قبل الجلسة أو شفاهة بالجلسة بشرط أن يتم ذلك قبل إقفال باب المرافعة .

٥ ـ الحضور أمام اللجنة مقرر للممول نفسه أو من ينيبه من المحاسبين أو المراجعين أو المحامين وكذلك أقارب الممول حتى الدرجة الثالثة وأزواجهم دون أن يشترط أن يكونوا من المحامين أو المحاسبين

والمراجعين كما يجوز حضور الأوصياء على القصر الحاصلين على إذن المحكمة بالتصرف ، وللنائب قانوناً عن الشخص الاعتبارى أن يمثل الشخص الاعتبارى الذى ينوب عنه ، ولو لم يكن من المحامين أو المحاسبين والمراجعين لكن لا يجوز له إنابة غيره عنه إلا إذا كان من تمت إنابته محامياً أو محاسباً أو مراجعاً .

وفى جميع الأحوال لا يشترط فى المحامى الحاضر أن يكون مقيداً أمام درجة بعينها من درجات التقاضى .

٦ - فى حالة حضور غير صاحب الشأن يجب أن يكون الحاضر موكلاً من صاحب الشأن بتوكيل رسمى مسدد عنه رسم الدمغة ، سواء أكان من الأقارب لغاية الدرجة الثالثة أم من الأشخاص المقيدة أسماؤهم بسجل المحاسبين المراجعين أو المحامين .

٧ - يجوز أن ينوب المحاسبون والمراجعون بعضهم عن البعض فى الحضور أمام مصلحة الضرائب واللجان شأنهم فى ذلك شأن المحامين طالما أن هناك توكيلاً صادرا من صاحب الشأن إلى الوكيل الأصلى يجيز ذلك .

٨ - ليس للوكلاء من الأقارب أن ينيبوا عنهم غيرهم إلا إذا كان التوكيل الصادر إليهم من صاحب الشأن يسمح بذلك ، وكان هذا الغير محامياً أو محاسباً أو مراجعاً .

٩ - فى جميع الحالات السابقة يجب التأكد من شخصية الحاضر والأطلاع على ما يثبت ذلك وعلى التوكيلات والمستندات التى تؤكد صفته ، وإثبات ذلك بمحاضر الجلسات .

١٠ - للجنة أن تأمر بوقف نظر الطعن كلما رأت تعليق قرارها فيه على مسألة يتعين الفصل فيها أولاً ، وللطاعن تعجيل نظر الطعن بعد الانتهاء من الفصل فيما توقف نظر الطعن عليه .

١١ - ينقطع سير الخصومة فى حالة وفاة الطاعن أو فقد أهلية الخصومة والحجر عليه وزوال صفة من كان يباشر الطعن عنه من النائبين القانونيين ما لم يكن الطعن مهيئا لإصدار القرار أو كانت اللجنة قد أقفلت باب المرافعة .

١٢ - لا ينقطع سير الخصومة بوفاة وكيل الطاعن أو عزله أو تنحيه ، ويجوز للجنة أن تمنح الطاعن أجلاً مناسباً لتعيين من يحل محله إذا طلب ذلك .

١٣ - يجب إثبات ما تقوم به اللجنة من إجراءات بمحاضر الجلسات ،

ويجب توقيع رئيس اللجنة وأمين السر عليها ، وأن يكتب ويوقع رئيس اللجنة على أسباب التأجيل بالرول ، وأن تتفق الأسباب مع ما جاء بمحضر الجلسة .

رابعاً : أمور يجب مراعاتها بشأن إصدار القرار .

(١) تتم المداولة سراً بين أعضاء اللجنة مجتمعين ولا يجوز أن يشترك فى المداولة غير الأعضاء الذين سمعوا المرافعة ، وإلا كان القرار باطلاً «المادتان ١٦٦ و ١٦٧ مرافعات ».

٢ ـ يصدر القرار بأغلبية الآراء فإن تساوت يرجح الجانب الذى منه الرئيس.

٣ ـ يجب أن يشتمل القرار على بيان اللجنة التى أصدرته ، وأسماء الأعضاء والرئيس وبيان مجمل للوقائع وطلبات الطاعن وأوجه دفاعه بإيجاز ، ورأى المأمورية ثم أسباب القرار ومنطوقه .

٤ ـ يجب أن يوقع رئيس اللجنة وأمين السر على القرار الصادر من اللجنة ، وذلك إعمالاً لحكم المادة (١٧٩) من قانون المرافعات كما يجب إثبات قرار اللجنة وتاريخ صدوره فى رول الجلسة ، ويوقع عليه من الرئيس .

٥ ـ إذا أصدرت اللجنة قرارها بسقوط حق المصلحة بالتقادم فلها فى جميع الأحوال تحديد الوعاء الضريبى الذى يسرى عليه السقوط طبقاً للقانون المدنى .

٦ ـ يجب أن يعلن كل من الشركاء مقدمى الطعن فى تقديرات المأمورية بصورة من قرار اللجنة شاملاً منطوقه ، والأسباب التى يقوم عليها ولا يغنى إعلان أحدهم بالقرار عن إعلان الآخرين .

٧ ـ تستنفد لجنة الطعن ولايتها بإصدار قرارها فى موضوع الطعن ، ولا يجوز إعادة عرض الموضوع على ذات اللجنة أو على أى لجنة طعن أخرى وفى حالة حدوث ذلك يكون على اللجنة الأخيرة رفض الطعن لسابقة الفصل فيه .

٨ ـ قرار لجنة الطعن بإعادة الملف إلى المأمورية لإعادة تقدير الضريبة لا يزيل أثر الإجراءات السابقة القاطعة للتقادم « نقض رقم ٢٦٦ لسنة ٣٨ ق جلسة ١٩٧٤/١٢/١١ ».

٩ ـ لا ينتهى عمل اللجنة بإصدار القرار وإرساله للمأمورية وللممول ، وإنما بتمام إعلانه إليهم وورود علمى الوصول الدالين على ذلك .

■ ■ ■